

BBSR-Online-Publikation, Nr. 02/2013



**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Der demografische Wandel. Eine Gefahr für die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen?

Dezembertagung des Arbeitskreises „Städte und Regionen“
der DGD in Kooperation mit dem BBSR am
6. und 7. Dezember 2012 in Berlin

Impressum

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn

Projektleiter

Dr. Steffen Maretzke, BBSR
Vorsitzender des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

Steffen Maretzke: Der demografische Wandel. Eine Gefahr für die Sicherung gleichwertiger
Lebensbedingungen? In: BBSR-Online-Publikation 02/2013. Hrsg.: Bundesinstitut für Bau-,
Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn,
Dezember 2013.

Die von den Autoren vertretenen Auffassungen sind nicht unbedingt mit denen des
Herausgebers identisch.

ISSN 1868-0097

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
<i>Steffen Maretzke</i> Die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen. Eine große Herausforderung für besonders vom demografischen Wandel betroffene Regionen	4
<i>Annett Steinführer, Patrick Küpper</i> Lokale Lebensqualität: Definitionen und Gestaltungsoptionen unter Alterungs- und Schrumpfungsbedingungen	16
<i>Frank Albert</i> Veränderungen der Schulinfrastruktur durch den demografischen Wandel – Lösungsansätze für den ländlichen Raum. Untersuchungsergebnisse einer Master-Thesis	29
<i>Matthias Segerer</i> Nahversorgung in Bayern: Empirische Identifizierung und Erklärung von Versorgungslücken in der wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln	39
<i>Mario Hesse, André Grüttner</i> Einfluss des demografischen Wandels auf die Kommunalfinanzen und das Instrument des Demografieansatzes im Kommunalen Finanzausgleich - Evidenz aus einer Studie für das Land Hessen	52
Peter Foißner Sind die Ränder der Ballungsräume die Verlierer? Lorch am Rhein im Spannungsfeld zwischen demografischem Wandel und Aufrechterhaltung der Infrastruktur	64
<i>Bernd Wolfgang Hawel</i> Mobilität und ÖPNV im ländlichen Raum – Stiefkind der Daseinsvorsorge	73
<i>Michael Arndt</i> Mit flexiblen Steuerungsmodi zu neuen Gleichgewichten – Nachhaltigkeitschecks als Instrumente für einen demografiefesten Umbau der Infrastruktur	85
Sibylle Maringer, Theo Kötter, Sophie Schetke Sicherung von Siedlungs- und Infrastrukturen in ländlichen Gemeinden - Erfahrungen aus der Praxis	94
<i>Susanne Schön, Helke Wendt-Schwarzburg, Kathrin Wichmann</i> Re-Produktionsketten in der Wasser- und Energie-Infrastruktur in schrumpfenden Regionen	108
<i>Heidrun Hiller</i> DIY: Zeitbanken, Tauschringe, Seniorengenossenschaften – neue alte Selbstgestaltungsräume der Gesellschaft	119
<i>Tobias Federwisch</i> Neue Soziale Ökonomie in Deutschland. Potenziale für den städtischen und ländlichen Raum	128
<i>Monika Fontaine-Kretschmer</i> Demografischer Wandel im Spannungsfeld der Kommunalpolitik: neue Prioritäten bei kommunalen Aufgaben? Handlungsfelder, in denen sich die Konflikte zwischen kommunalen/ regionalen Versorgungszielen und demografischer Entwicklung schon heute zeigen	136
<i>Julia Anslinger, Katharina Ertl, Susanne Tschirschky</i> Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz sichern heißt neue ländliche Perspektiven eröffnen	145
Jürgen Aring Mehr Selbstverantwortung vor Ort Lokale Gestaltungsmöglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge	156

Vorwort

Die Bundesregierung hat mit ihrer Demografiestrategie deutlich gemacht, dass es ihr ein besonderes Anliegen ist, die Attraktivität ländlicher Räume zu bewahren und die Daseinsvorsorge sowie eine bedarfsgerechte Mobilität und Kommunikation für diese Räume zu sichern.

Dass dies eine sehr anspruchsvolle Zielstellung ist, zeigt sich schon heute in vielen strukturschwachen, peripher gelegenen ländlichen Räumen, die in besonderem Maße von den Herausforderungen des demografischen Wandels betroffen sind. Aufgrund ihrer Potenzialschwäche fällt es den Akteuren dieser Räume zunehmend schwerer, die regionale Daseinsvorsorge in gewohntem Umfang und Qualität abzusichern und ihren Standort als Lebens- und Arbeitsraum attraktiv und wettbewerbsfähig zu halten bzw. zu gestalten. Angesichts der absehbaren demografischen Trends, die gerade für diese Räume eine weitere Schrumpfung und hohe Intensität der demografischen Alterung erwarten lassen, stellt sich hier zunehmend die Frage nach einer erfolgreichen und langfristigen Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Die Dezembertagung 2012 hat sich diese bereits viel diskutierte Fragestellung als zentrales Tagungsthema gewählt, wobei die folgenden Themen im Mittelpunkt der Diskussion standen:

- Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen: Was bedeutet das insbesondere für schrumpfende Regionen?
- Auf welcher regionalen Ebene zeigen sich diese Konflikte?
- In welchen Handlungsfeldern zeigen sich die Konflikte zwischen kommunalen/regionalen Versorgungszielen und demografischer Entwicklung?
- Was kann zivilgesellschaftliches Engagement leisten?
- Brauchen wir neue Programme/Instrumente zur Absicherung dieses Leitbildes?
- Konzepte/Good Practices zur erfolgreichen Anpassung der Siedlungs- und Infrastrukturen an diesen Wandel.

Wir freuen uns, Ihnen mit dieser BBSR-Online-Publikation einen Überblick über die zahlreichen Tagungsbeiträge präsentieren zu können. Sie zeigen, dass die Regionen in Deutschland nicht gleichermaßen von den Herausforderungen des demografischen Wandels betroffen sind. Viele peripher gelegene Regionen im ländlichen Raum, vor allem in den neuen Ländern stehen ganz offensichtlich schon heute vor großen Herausforderungen, die sie allein nur sehr schwer meistern können. Die Frage ist hier, ob die gewohnten, traditionellen Förderprogramme und Instrumente überhaupt noch ausreichen, diese Herausforderungen zu meistern. Den Beiträgen dieser Publikation können Sie entnehmen, dass dies von einigen Autoren durchaus in Frage gestellt wird. Kreative Ideen und Lösungsansätze sind also dringend gefragt.

Einige Beiträge zeigen, dass man sich diesen Herausforderungen in den Regionen bereits aktiv stellt. Viele Lösungsansätze, die im Kontext der notwendigen Anpassungsprozesse bereits entwickelt oder getestet wurden, sind dabei durchaus auch als Vorbild für bislang noch weniger aktive Regionen geeignet, denn die Mehrzahl von ihnen steht in Deutschland über kurz oder lang vor ähnlichen Herausforderungen.

Die langfristige Absicherung gleichwertiger Lebensbedingungen für die Regionen in Deutschland ist ein hohes Gut. Auf die beachtlichen, auch demografisch bedingten Herausforderungen gilt es, geeignete Antworten zu finden, denn der demografische Wandel läuft weiter, unabhängig von unserem Wollen und Tun. Da aktuell keine Änderungen in der Regionalstruktur des demografischen Wandels absehbar sind, gilt es insbesondere in den betroffenen Regionen den Anpassungsprozess an diesen Wandel aktiv zu gestalten, damit die unvermeidbaren Veränderungen in diesen Räumen zumindest etwas kontrollierter ablaufen. Einige der hier veröffentlichten Beiträge können Ihnen in diesem Zusammenhang sicherlich interessante Informationen, Anregungen und/oder Lösungsansätze liefern.



Prof. Dr. Tilman Mayer
Präsident der Deutschen
Gesellschaft für Demographie e.V.



Harald Herrmann
Direktor und Professor des Bundesinstitutes für
Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im BBR

Steffen Maretzke

Die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen. Eine große Herausforderung für besonders vom demografischen Wandel betroffene Regionen

Einleitung

Der demografische Wandel prägt mehr und mehr unseren Alltag. Weil diese Prozesse nicht mehr ignoriert werden können zeigt sich inzwischen auch die Politik handlungsbereit, wofür die vorliegende Demografie-Strategie der Bundesregierung (Demografiestrategie 2013)¹ ein deutliches Zeichen ist. Mit dieser Strategie erkennt die Bundesregierung an, dass „die demografische Entwicklung ... die politischen Herausforderungen zur Herstellung gleichwertiger regionaler Lebensverhältnisse (verschärft).“

Besondere Herausforderungen sieht sie dabei im Kontext der Unterstützung einer regional ausgewogenen Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung, sowie bei der Gewährleistung der infrastrukturellen Daseinsvorsorge bis hin zu einer leistungsfähigen Kommunikation und Mobilität. Diese Herausforderungen lassen sich nach Ansicht der Bundesregierung nur durch einen ressort- und ebenenübergreifenden Ansatz gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen meistern.

Entsprechend seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeit sieht der Bund sich in der Pflicht, Prozesse anstoßen, die dazu beitragen, dass dieser demografische Wandel, der in seinen wesentlichen Ausprägungen aktuell kaum korrigierbar erscheint, zumindest aktiv gestaltet werden kann, damit die Kommunen, die Länder und der Bund nicht zum Getriebenen des demografischen Wandels werden. Nur so wird es möglich sein, gleichwertige Lebensbedingungen langfristig auch für jene Regionen zu sichern, die schon heute massiv unter den starken demografischen Schrumpfungs- und Alterungsprozessen leiden. Allerdings fallen viele Aufgaben, die für eine Aktivierung dieses Gestaltungsprozesses erforderlich sind, ausschließlich in die Zuständigkeit der Länder und Kommunen.

In ihrer Demografiestrategie schreibt die Bundesregierung, dass sie „... es für erforderlich (hält), dass die Unterstützungsmöglichkeiten von Bund, Ländern und Europäischer Union für die besonders vom demografischen Wandel betroffenen ländlichen und städtischen Regionen besser aufeinander abgestimmt werden. Sie strebt dazu die Entwicklung eines Nationalen Koordinierungsrahmens zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft an. Für einen solchen Koordinierungsrahmen wird die Bundesregierung in diesem Jahr eine Konzeption vorlegen und auf dieser Grundlage den Ländern Vorschläge unterbreiten, u. a.:

- zur Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffenen ländlichen und städtischen Regionen,
- zu gemeinsamen strategischen Zielen für die Anpassung der Infrastrukturen und die Förderung der regionalen Wirtschaftskraft,
- zu den einzubeziehenden Förderinstrumenten und – wo möglich und sinnvoll – zu ihrer besseren Verzahnung und Weiterentwicklung insbesondere unter demografischen Gesichtspunkten,
- zu den erforderlichen ressort- und ebenenübergreifenden Koordinationsverfahren.“ (Demografiestrategie 2013, S. 32)

Die Bundesregierung ist sich dessen bewusst, dass eine erfolgreiche „Gestaltung des demografischen Wandels ... nur gelingen (kann), wenn alle staatlichen Ebenen, Wirtschaft, Sozialpartner und gesellschaftliche Akteure unter Einbindung der Menschen vor Ort zusammenwirken. Die Bundesregierung wird daher einen umfassenden und kontinuierlichen Dialogprozess mit den Gestaltungspartnern mit dem Ziel initiieren, die unterschiedlichen Perspektiven und Gestaltungsansätze zum demografischen Wandel zusammenzuführen.

Dazu beabsichtigt die Bundesregierung, die Gestaltungspartner regelmäßig zu einem Demografiegipfel einzuladen. Zur Vorbereitung dieser Treffen schlägt die Bundesregierung vor, Arbeitsgruppen in Themenbereichen zu bilden, in denen die vorhandenen Strukturen der Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der längerfristigen Herausforderungen des demografischen Wandels ergänzungsbedürftig erscheinen.

¹ Vgl. Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2012/demografiestrategie.pdf?__blob=publicationFile, Stand: 05.11.2013

(Demografiestrategie 2013, S. 52)

Die Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen soll dabei nach bundesweit einheitlichen Kriterien erfolgen. Verantwortlich für diese anspruchsvolle Aufgabe wird dabei die Arbeitsgruppe D „Lebensqualität in ländlichen Räumen und integrative Stadtpolitik“ sein, die sich zwischenzeitlich in „Regionen im demografischen Wandel stärken“ umbenannt hat. Diese Arbeitsgruppe soll einen Nationalen Koordinierungsrahmens zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft erarbeiten, um den besonders vom demografischen Wandel betroffenen ländlichen und städtischen Regionen und den dort lebenden Menschen faire Entwicklungschancen und gleichwertige Lebensverhältnisse bieten zu können. Die bundesseitige Federführung dieser Arbeitsgruppe übernehmen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV).

Im Folgenden soll kurz dargestellt werden, welches aus regionaler Sicht die besonderen Herausforderungen des demografischen Wandels sind, und ein erster Vorschlag unterbreitet werden, wie eine solche Abgrenzung der vom demografischen Wandel besonders betroffenen Regionen aussehen könnte.

Wesentliche demografische Herausforderungen für die Regionalentwicklung

Die Dynamik des demografischen Wandels hat die Regionen Deutschlands inzwischen mehr oder weniger stark erfasst. Weil das Geburtenniveau den Ersatz der Elterngeneration inzwischen in keiner Region Deutschlands mehr sichert weiten sich demografische Schrumpfungsprozesse und die Alterung der Bevölkerung auf immer mehr Regionen aus. Während Binnen- und Außenwanderungen diese Trends in den Regionen mindern oder verstärken, ergibt sich im Zuge der stetigen Steigerung der Lebenserwartung für alle Regionen Deutschlands ein kontinuierlicher Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung. Und weil diese Trends der Fertilität, Mortalität und Migration langfristig gesehen durchaus sehr regelmäßige regionale Differenzierungsmuster zeigen, haben sich zwischenzeitlich auch markante regionale Unterschiede in der Altersstruktur der Bevölkerung herausgebildet, die nun selbst ein wichtiger Grund für regionale Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung sind (vgl. Abb. 1).

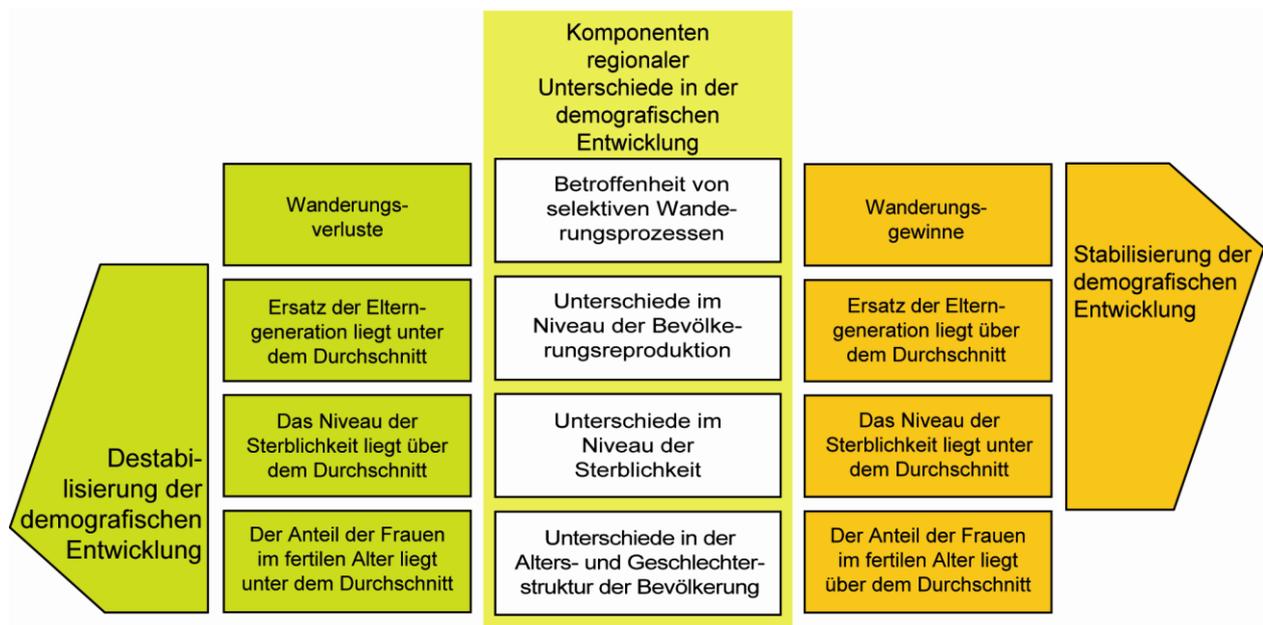


Abbildung 1: Komponenten regionaler Unterschiede in der demografischen Entwicklung

Um die differenzierten Herausforderungen des demografischen Wandels für die Regionen beschreiben zu können soll eingangs der Versuch unternommen werden aufzuzeigen, welche Ausprägungen der demografischen Entwicklung für Regionen besonders bedeutsam sind. Dabei stützt sich der Autor auf zahlreiche Aussagen von Experten (Kirchgässner 2005; BMI 2011; Outreville 2001; Berkel, Börsch-Supan, Winter 2002), wie auf seine eigenen Forschungsarbeiten zur regional differenzierten Bevölkerungsentwicklung (Maretzke 1987 – 2011).

Als besonders bedeutsame Herausforderungen erweisen sich im Allgemeinen die folgenden Aspekte:

1. das quantitative Niveau der Bevölkerungsentwicklung (Wachstum vs. Schrumpfung)
2. die demografische Alterung sowie
3. der zunehmende Internationalisierungsgrad der Bevölkerung.

Mit Blick auf die regionale Entwicklung kommen noch folgende Aspekte hinzu:

4. die Zunahme von Disproportionen in der Geschlechterstruktur (Maretzke/Weiß 2009). sowie
4. die selektiven Wirkungen der Wanderungsprozesse (Gatzweiler/Schlömer 2008; Mai/Scharein 2009) hinzu.

Diese demografischen Herausforderungen stehen z.T. in starker Wechselwirkung/Abhängigkeit zueinander, was die Korrelationsfaktoren von Indikatoren, die diese Herausforderungen in geeigneter Weise widerspiegeln, deutlich zeigen (vgl. Tab. 1).

Indikatoren	ALQ11	APmMIG11g	DAL_g11	eBev00b11	EWD11	GD1844_11	QSBW09b11
	Deutschland						
ALQ11	1,000	-0,229	0,563	-0,533	0,306	-0,416	-0,209
APmMIG11g	-0,229	1,000	-0,616	0,516	0,608	0,530	0,307
DAL_g11	0,563	-0,616	1,000	-0,832	-0,269	-0,540	-0,451
eBev00b11	-0,533	0,516	-0,832	1,000	0,303	0,626	0,722
EWD11	0,306	0,608	-0,269	0,303	1,000	0,291	0,337
GD1844_11	-0,416	0,530	-0,540	0,626	0,291	1,000	0,524
QSBW09b11	-0,209	0,307	-0,451	0,722	0,337	0,524	1,000
Alte Länder							
ALQ11	1	0,328	0,286	-0,328	0,568	0,027	-0,035
APmMIG11g	0,328	1	-0,348	0,277	0,697	0,147	0,146
DAL_g11	0,286	-0,348	1	-0,738	-0,18	-0,076	-0,235
eBev00b11	-0,328	0,277	-0,738	1	0,221	0,304	0,614
EWD11	0,568	0,697	-0,18	0,221	1	0,233	0,248
GD1844_11	0,027	0,147	-0,076	0,304	0,233	1	0,379
QSBW09b11	-0,035	0,146	-0,235	0,614	0,248	0,379	1
Neue Länder							
ALQ11	1	0,104	0,227	-0,286	0,134	-0,077	-0,099
APmMIG11g	0,104	1	-0,605	0,577	0,912	0,588	0,603
DAL_g11	0,227	-0,605	1	-0,844	-0,566	-0,655	-0,730
eBev00b11	-0,286	0,577	-0,844	1	0,523	0,804	0,876
EWD11	0,134	0,912	-0,566	0,523	1	0,526	0,602
GD1844_11	-0,077	0,588	-0,655	0,804	0,526	1	0,759
QSBW09b11	-0,099	0,603	-0,73	0,876	0,602	0,759	1

* berechnet auf der Ebene von Kreisregionen, die kleinere kreisfreie Städte unter 100.000 Einwohner mit den ihnen zugeordneten Landkreisen zusammenfassen.

ALQ11 – Arbeitslosenquote 2011 (%); **APmMIG11g** – Anteil der Personen mit Migrationshintergrund 2011 (%); **DAL_g11** – Durchschnittsalter der Bevölkerung 2011 (in Jahren); **eBev00b11** – Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2011 (%); **EWD11** - Einwohnerdichte 2011 (Einwohner je km²); **GD1844_11** – Frauen (18- unter 45-Jährige) je 100 Männer dieser Altersgruppe 2011; **QSBW09b11** – Saldo der Binnenwanderungen 2009 bis 2011 (JD je 10.000 Einwohner)

Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR, Zensus 2011 – Eigene Berechnungen

Tabelle 1: Korrelationskoeffizienten ausgewählter Indikatoren*

Mit Blick auf diese Korrelationsbeziehungen lassen sich die folgenden Aussagen treffen:

- Regionen weisen dann eine mehr oder weniger günstige Bevölkerungsentwicklung auf, je mehr oder weniger sie von Binnenwanderungen profitieren.
- Die Intensität der demografischen Alterung gestaltet sich in starker Abhängigkeit vom allgemeinen Trend der Bevölkerungsentwicklung. Schrumpfungsregionen weisen tendenziell ein spürbar höheres Durchschnittsalter der Bevölkerung auf als Wachstumsregionen.
- Regionen mit günstiger Bevölkerungsentwicklung und Binnenwanderungsgewinnen weisen tendenziell eine ausgeglichene Geschlechterstruktur der Bevölkerung (hier 18- unter 45-Jährige) auf als Schrumpfungsregionen mit Binnenwanderungsverlusten.

- Regionen, in denen der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund besonders hoch ist, weisen eine hohe Einwohnerdichte, eine günstigere Bevölkerungsentwicklung, eine niedrigere Intensität der demografischen Alterung sowie eine ausgeglichene Bevölkerungsbilanz auf und vice versa.
- Regionen mit einer hohen Arbeitslosigkeit weisen tendenziell eine ungünstigere Bevölkerungsentwicklung und eine höhere Intensität der demografischen Alterung auf und vice versa.
- Vor allem in den neuen Ländern hat der demografische Wandel starke Spuren in der Alters- und Geschlechterstruktur der Bevölkerung hinterlassen. Hier zeigt sich zudem eine starke Abhängigkeit des demografischen Wandels von der Siedlungsstruktur der Bevölkerung, denn vor allem die geringer verdichteten Kreisregionen sind tendenziell stärker von Bevölkerungsverlusten und demografischer Alterung betroffen.
- In den alten Ländern zeigt sich als eine Besonderheit der Bevölkerungsentwicklung die starke Konzentration der Menschen mit Migrationshintergrund auf hochverdichtete Regionen.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Regionalstruktur dieser Indikatoren und über wesentliche Disparitäten, die sich vor allem im Stadt-Land-Kontext, nach wie vor aber auch in ausgeprägten Ost-West-Unterschieden widerspiegeln.

Regionstypen Alte und neue Länder / Deutschland	eBev00b11	APmMIG11g	GD1844_11	qsbw09b11	DAL_g11	ewd11	alq11
Alte Länder	100,8	21,3	97,6	1,9	43,6	263,7	6,0
Städtische Regionen	101,3	25,5	98,3	6,7	43,6	602,7	7,0
Regionen mit Verdichtungsansätzen	100,6	18,5	97,1	-1,8	43,5	198,4	5,2
Ländliche Regionen	99,5	14,4	96,3	-5,2	43,8	127,6	4,7
Neue Länder	94,6	8,0	91,3	-7,6	45,7	150,1	11,3
Städtische Regionen	102,1	16,8	95,4	44,8	43,8	667,6	12,4
Regionen mit Verdichtungsansätzen	90,3	3,4	88,8	-37,5	47,0	188,6	10,1
Ländliche Regionen	91,6	3,7	88,8	-33,0	46,4	87,9	11,0
Deutschland	99,5	18,7	96,3	0,0	44,0	229,2	7,1

ALQ11 – Arbeitslosenquote 2011 (%); **APmMIG11g** – Anteil der Personen mit Migrationshintergrund 2011 (%); **DAL_g11** – Durchschnittsalter der Bevölkerung 2011 (in Jahren); **eBev00b11** – Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2011 (%); **EWD11** - Einwohnerdichte 2011 (Einwohner je km²); **GD1844_11** – Frauen (18- unter 45-Jährige) je 100 Männer dieser Altersgruppe 2011; **QSBW09b11** – Saldo der Binnenwanderungen 2009 bis 2011 (JD je 10.000 Einwohner)

Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR, Zensus 2011 – Eigene Berechnungen

Tabelle 2: Regionalstruktur ausgewählter Indikatoren

Angesichts dieser Regionalstruktur demografischer Herausforderungen und ihrer Wechselwirkungen mit wesentlichen sozialen und Siedlungsstrukturindikatoren lässt sich feststellen, dass es für die Regionen in Deutschland im Wesentlichen zwei Qualitäten an demografischer Herausforderungen gibt, auf die man sich bei der Abgrenzung besonders vom demografischen Wandel betroffener Regionen konzentrieren sollte. Das sind zum einen all die Herausforderungen, die sich aus der quantitativen Veränderung der Bevölkerungszahl und der demografischen Alterung ergeben (**Schrumpfung/Alterung**). Das ist zum anderen der im Zuge kontinuierlicher Zuwanderungen aus dem Ausland existierende **Integrationsbedarf**, der sich im Zuge der Konzentration der Menschen mit Migrationshintergrund vor allem für stärker verdichtete Regionen ergibt und weiter anwachsen wird.

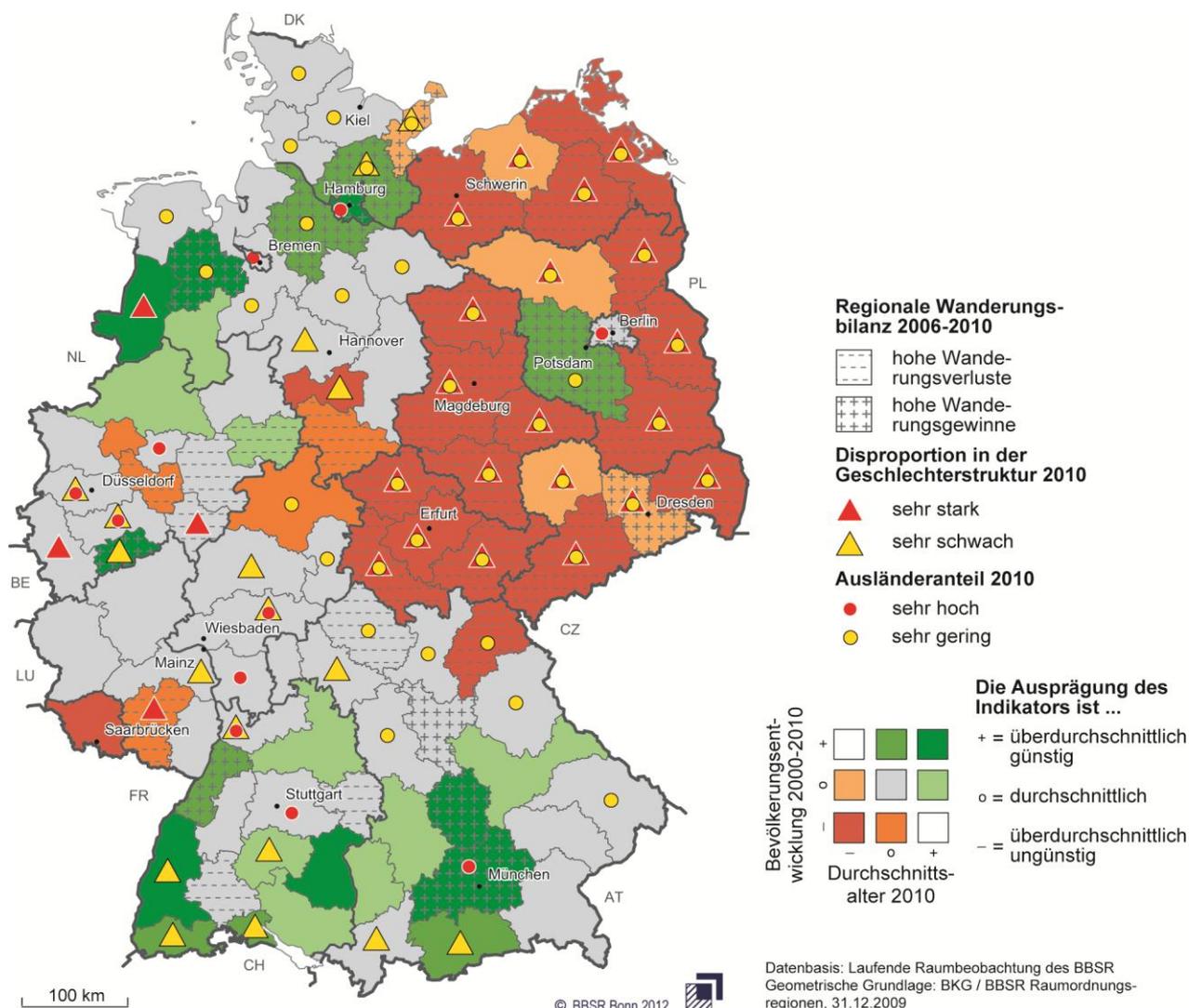
Das es sich bei diesen Herausforderungen um zwei besondere Qualitäten handelt zeigt sich u. a. auch daran, dass sich vor allem aus der Dimension "Schrumpfung/Alterung" erhebliche Gefährdungen für die langfristige Absicherung gleichwertiger Lebensbedingungen ergeben, z.B. hinsichtlich der Sicherung einer leistungsfähigen Daseinsvorsorge, angemessener Infrastrukturkosten oder vielfältiger Arbeitsplätze, während aus der Dimension "Integrationsbedarf", die ja eher stärker verdichtete Kommunen/Regionen betrifft, völlig andere Herausforderungen resultieren.

Bei der aktuellen Diskussion um demografische Herausforderungen, die für Regionen besonders problematisch sind, wird immer wieder auch auf das Bevölkerungswachstum verwiesen, das für betroffene Kommunen/Regionen ebenfalls besondere Herausforderungen mit sich bringt. Natürlich resultiert aus einer solchen Entwicklung für die Kommunen/Regionen auch eine höhere Nachfrage nach spezifischen Infrastrukturen und Dienstleistungen. Allerdings profitieren diese in aller Regel über einen langen Zeitraum erst einmal von steigenden Auslastungsraten ihrer vorhandenen Infrastrukturen, bevor sie wirklich in neue Einrichtungen investieren müssen. Da dieses Bevölkerungswachstum, angesichts des allgemein niedrigen Geburtenniveaus in Deutschland, vor allem aus Binnen- und/oder Außenwanderungsgewinnen resultiert, profitieren sie zudem von den selektiven Wirkungen der Zuwanderung, was durch eine Vielzahl an Studien bestätigt wird (Haug 2000: 13f.), denn Wanderungen sind meist sehr selektiv, u.a. in Bezug auf das Humankapital (u.a. Alter, Qualifikation, Geschlecht der Migranten), wofür nicht zuletzt der Begriff "Brain-Drain" steht. Zuwanderer bergen demnach ein beachtliches Potenzial, dass von den Zielgemeinden der Zuwanderung - mehr oder weniger aufwendig - in Wert gesetzt werden kann.

Natürlich bedeutet selektive Zuwanderung für betroffene Kommunen auch, dass sie Diversität, kulturelle Heterogenität und zunehmende Integrationsaufgaben bewältigen müssen. Nicht zuletzt sie stehen schließlich in der Verantwortung, die notwendigen Grundlagen dafür zu schaffen, dass den zugewanderten Menschen ausreichender und preiswerter Wohnraum in verschiedenen Stadtquartieren zur Verfügung steht und sie ihre vorhandenen Potenziale möglichst vollständig in neue Beschäftigungen einbringen können (Spellerberg et. al. 2012: 7).

Per Saldo überwiegen nach Ansicht des Autors für die Kommunen/Regionen mit Bevölkerungswachstum allerdings die Vorteile dieser Entwicklung. Denn bei diesen Wachstumsregionen handelt es sich meist um strukturstarke Kommunen/Regionen mit einer hohen Wachstumsdynamik und niedrigem Arbeitslosigkeitsniveau handelt, die erst durch diese Zuwanderungen in die Lage versetzt werden, zusätzliche Wertschöpfungspotenziale und damit auch zusätzliche Steuereinnahmen und Kaufkraft zu generieren. Während man in den strukturschwachen Regionen noch immer vor dem Problem steht, den erwerbswilligen Menschen ausreichend Arbeitsplätze zu bieten, klagen die Unternehmer dieser Wachstumskommunen bzw. -regionen schon heute immer öfter über einen Fachkräftemangel, der sie daran hindert, vorhandene Aufträge anzunehmen. Diese Qualität an demografischer Herausforderung ist allerdings keine, für die die Bundesregierung im Rahmen ihrer Demografiestrategie Lösungsansätze formulieren sollte. Da sollte man stärker auf die Potenziale kommunaler Selbstverwaltung vertrauen, der in diesem Kontext äußerst viele Stellgrößen zur Verfügung stehen, um dem Fachkräftemangel zu begegnen. Die Bundesregierung sollte sich vielmehr auf jene Kommunen/Regionen konzentrieren, deren ohnehin schlechte Position im Wettbewerb der Kommunen/Regionen durch demografische Schrumpfungs- und Alterungsprozesse weiter verschärft wird. Allein das ist bereits eine äußerst anspruchsvolle Aufgabenstellung, für die aktuell noch keine befriedigenden Lösungsansätze in Sicht sind. Und sollte eine Wachstumsregion wirklich von den Herausforderungen dieser Zuwanderung überfordert sein, dann ist dies weniger ein Wachstums-, als ein Integrationsproblem.

Dass sich diese Herausforderungen im Raum z.T. sehr unterschiedlich verteilen zeigt Karte 1. Während sich die ostdeutschen Regionen vor allem auf die Bewältigung der demografischen Herausforderungen im Kontext von Schrumpfung/Alterung einstellen müssen, ist für viele westdeutsche Regionen bereits heute die Befriedigung des hohen Integrationsbedarfes eine große demografische Herausforderung.



Karte 1: Regionalstruktur demografischer Herausforderungen

In der Raumordnungsregion Mecklenburgische-Seenplatte konzentrieren sich beispielsweise die negativen Extreme des demografischen Wandels (überdurchschnittlicher Bevölkerungsrückgang, überdurchschnittliche hohes Durchschnittsalter, überdurchschnittliche Disproportionen in der Geschlechterstruktur und hohe Wanderungsverluste. Einzig der Integrationsbedarf fällt hier vergleichsweise gering aus, weil hier vergleichsweise weniger Ausländer leben. Dieser niedrige Ausländeranteil ist durchaus plausibel, bieten die ostdeutschen Räume potenziellen Zuwanderern aus dem Ausland aktuell doch nur sehr unbefriedigende Arbeits- und Lebensperspektiven. Und obwohl in den neuen Ländern noch deutlich weniger Ausländer leben, hat sich in diesen Regionen eine vor allem ökonomisch motivierte Fremdenfeindlichkeit entwickelt (Rommelspacher 2006: 2f.), die zum einen das Ergebnis der unzureichenden sozialen und wirtschaftlichen Lebensverhältnisse ist und zum anderen aus fehlenden persönlichen Erfahrungen im Zusammenleben mit Menschen anderer Länder und fremder Kultur resultiert. Solch rechtsradikale Tendenzen belasten das ohnehin beeinträchtigte Image dieser Regionen und damit auch die Attraktivität dieser Standorte weiter.

In der prosperierenden Region Schleswig-Holstein Süd stellt sich die demografische Situation demgegenüber wesentlich günstiger dar. Überdurchschnittliche Wanderungsgewinne förderten hier im Zeitraum 2000-2010 eine überdurchschnittlich günstige Bevölkerungsentwicklung, was sich auch in einer unterdurchschnittlichen Intensität der demografischen Alterung und äußerst geringen Disproportionen in der Geschlechterstruktur der Bevölkerung niederschlägt. Solch eine starke Konzentration demografischer Herausforderungen, wie man sie in vielen ostdeutschen Regionen vorfindet, ist in den Regionen der alten Länder nicht auszumachen.

Ein methodischer Vorschlag zur Abgrenzung besonders vom demografischen Wandel betroffener Regionen

Die demografischen Herausforderungen zeigen sich also vor allem in den Dimensionen „Schrumpfung/Alterung“ und „Integrationsbedarf“. Mit Blick auf den konkreten ökonomischen und sozialen Handlungsbedarf, der sich aus diesen demografischen Herausforderungen ableitet, gilt es hier darauf aufmerksam zu machen, dass es sich hier um zwei besonderen Qualitäten an demografischer Herausforderung sprechen, die z.T. völlig unterschiedliche Aktivitäten zur Anpassung an veränderte demografische Strukturen und Potenziale erfordern.

Geht es im Kontext von Schrumpfung und Alterung vor allem um solche Themen wie Daseinsvorsorge, Standortattraktivität, Fachkräftemangel, Wettbewerbsfähigkeit, Aktivierung der Zivilgesellschaft u.a., leiten sich aus dem regional konzentrierten Integrationsbedarf für die regionalen Akteure z.T. völlig andere Handlungsschwerpunkte ab. Während Schrumpfungsprozesse eher mit Potenzialverlusten einhergehen, steht ein hoher Integrationsbedarf eher dafür, dass vorhandene Potenziale unzureichend genutzt werden. Gemeinsam ist beiden Herausforderungen allerdings, dass sie von finanzstarken Kommunen wesentlich besser gemeistert werden können, als von finanzschwachen.

Eine Besonderheit der demografischen Herausforderung „Schrumpfung/Alterung“ besteht zudem in ihrer starken Abhängigkeit von der Siedlungsstruktur. Vor allem in gering verdichteten Regionen wird es im Ergebnis latenter Schrumpfungsprozesse immer schwieriger, vorhandene soziale und technische Infrastrukturen ausreichend auszulasten (Küpper et al. 2013: 57 S.). Immer häufiger kann man in diesen Räumen beobachten, dass diese Infrastrukturen aufgrund fehlender Rentabilität geschlossen werden, so dass sich die Angebotsvielfalt an Dienstleistungen und Infrastrukturen in diesen Räumen systematisch verringert. Im Gegensatz zu stärker verdichteten Regionen handelt es sich in diesen Regionen bei der zu schließenden Infrastruktur jedoch oft um die letzte Einrichtung ihrer Art (Schule, KiTa, Bäcker, Bank, Arzt ...), so dass deren Verlust einen konkreten und spürbaren Verlust an Lebensqualität für die Menschen im betroffenen Raum mit sich bringt.

Eine Expertengruppe, die sich von 2012 bis 2013 dreimal im Thünen-Institut Braunschweig zu Workshops versammelt hatte resümiert in der zugehörigen Abschlussdokumentation (Küpper et al. 2013: II), dass:

1. regionale Schrumpfung gestaltet werden kann und muss,
2. gesellschaftliche Teilhabe trotz Schrumpfung zu sichern ist sowie
3. räumliche Differenzierungen und Interaktionen zu beachten und zu nutzen sind.

Sollte es im Rahmen der Demografiestrategie gelingen, besonders vom demografischen Wandel betroffene Räume abzugrenzen, dann ließe sich dieser Wandel in diesen Räumen durch den konzentrierten Einsatz vorhandener Instrumente und Programme, wahrscheinlich aber auch durch völlig neu zu entwickelnde Förderansätze aktiv gestalten.

Mit Blick auf dieses Resümee und die zuvor abgegrenzten wesentlichen demografischen Herausforderungen unterbreitet der Autor im Folgenden einen ersten Vorschlag zur Abgrenzung besonders vom demografischen Wandel betroffener Regionen, wobei bei den hier formulierten wesentlichen Abgrenzungskriterien die demografische Betroffenheit mit der Kumulation der Kriterien an Schärfe gewinnt.

Für die Abgrenzung vom demografischen Wandel besonders betroffener Regionen gibt es zwei Qualitäten an Herausforderung, die Dimensionen „Schrumpfung/Alterung“ und „Integrationsbedarf“. Diese demografischen Herausforderungen sind getrennt voneinander zu behandeln. Aus diesem Grunde werden hier in einem ersten Schritt die Regionen abgegrenzt, die vor allem im Kontext der Dimensionen „Schrumpfung/Alterung“ betroffen sind. In einem zweiten Schritt werden die Regionen mit besonderem „Integrationsbedarf“ herausgefiltert (vgl. Karte 2).

Kriterien zur Abgrenzung von Regionen, die vor besonderen demografischen Herausforderungen im Kontext der Dimension „Schrumpfung/Alterung“ stehen:

Besonders vom demografischen Wandel betroffene Regionen sind überdurchschnittlich von Schrumpfungprozessen² betroffen.

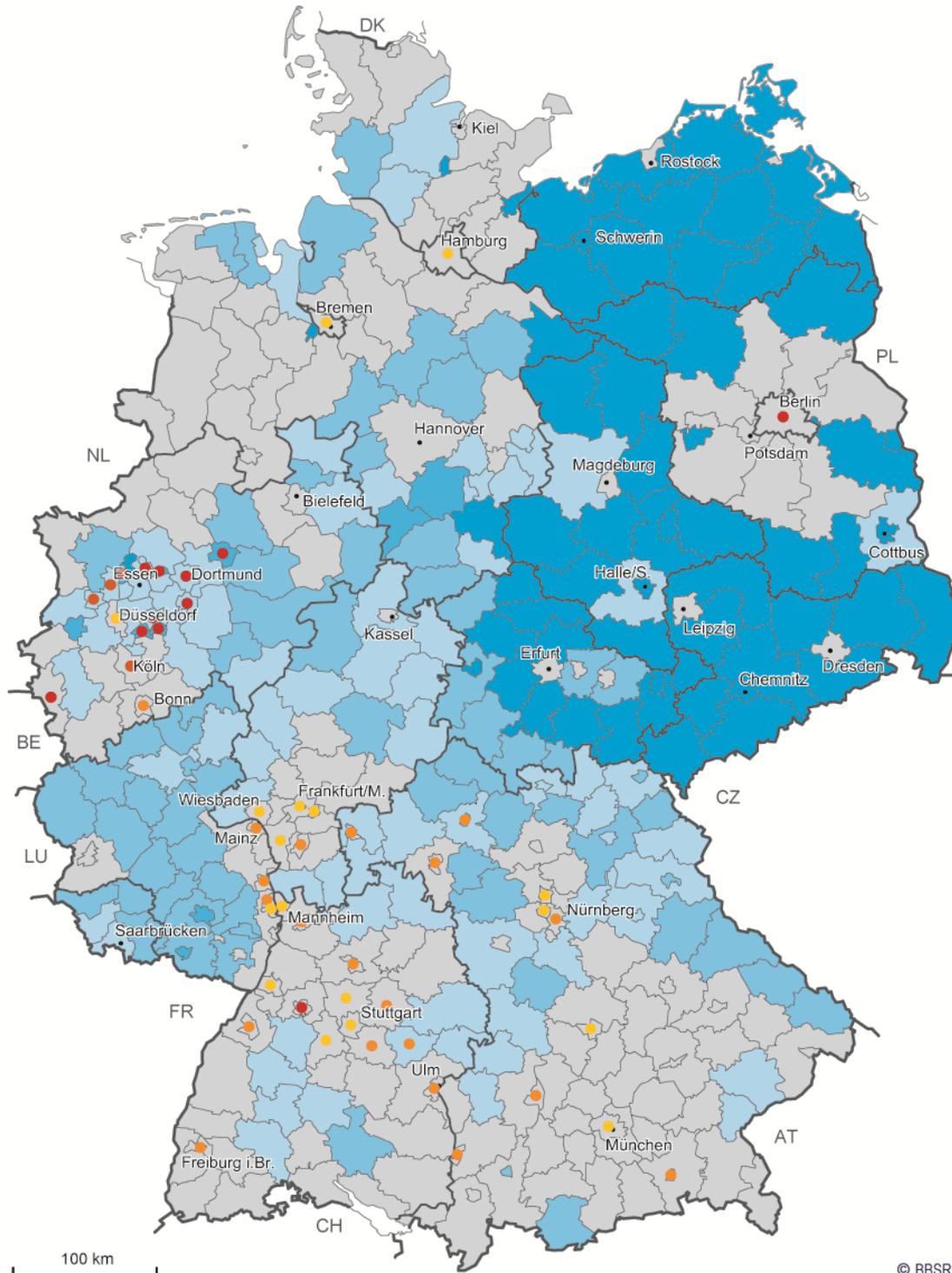
1. Strukturschwachen Regionen fällt es besonders schwer, diese demografische Herausforderung zu meistern, weil ihre Steuereinnahmen und damit ihre kommunalen Finanzhaushalte darunter leiden.
2. Regionen, in den das Niveau der Arbeitslosigkeit besonders hoch liegt, müssen überdurchschnittlich viele Finanzmittel für Sozialleistungen aufwenden. Im Umkehrschluss stehen weniger Finanzmittel für die Ausgestaltung und Verbesserung ihrer Standortqualitäten zur Verfügung.
3. Regionen, in denen die Bevölkerung ein unterdurchschnittliches Einkommensniveau realisiert, verfügen im Ergebnis auch über eine geringere Kaufkraft, die innerhalb der Region verausgabt werden kann, so dass es für die regional orientierten Unternehmen vergleichsweise schwerer ist erfolgreich zu agieren.

Kriterien zur Abgrenzung von Regionen, die vor besonderen demografischen Herausforderungen im Kontext der Dimension „Integrationsbedarf“ stehen:

4. Regionen mit einem besonders hohen „Integrationsbedarf“ weisen einen überdurchschnittlich hohen Anteil ausländischer Bevölkerung³ auf.
5. Strukturschwachen Regionen fällt es besonders schwer, diese demografische Herausforderung zu meistern, weil ihre Steuereinnahmen und damit ihre kommunalen Finanzhaushalte darunter leiden.
6. Regionen, in den das Niveau der Arbeitslosigkeit besonders hoch liegt, müssen überdurchschnittlich viele Finanzmittel für Sozialleistungen aufwenden. Im Umkehrschluss stehen weniger Finanzmittel für aktive Integrationsarbeit zur Verfügung.
1. Regionen, in denen die Bevölkerung ein unterdurchschnittliches Einkommensniveau realisiert, verfügen im Ergebnis auch über eine geringere Kaufkraft, die innerhalb der Region verausgabt werden kann. Wettbewerbsbenachteiligten Unternehmern fällt es wahrscheinlich schwerer neue Beschäftigungsverhältnisse aufzubauen, was sich ungünstig auf das regionale Integrationspotenzial auswirkt.

² Da Schrumpfung und Alterung sehr stark positiv miteinander korrelieren, erfolgt die Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen hier nur über einen Schrumpfungssindikator.

³ Als diese Analyse durchgeführt wurde waren die Zensusergebnisse 2011 noch nicht verfügbar. Besser ist es hier, den Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund zu verwenden. Der Autor ist allerdings der Ansicht, dass die Indikatoren „Ausländeranteil“ bzw. „Anteil der Personen mit Migrationshintergrund“ stark positiv korrelieren.



Typisierung der Kreise nach der Qualität demografischer Herausforderungen

Kreise mit ...

- Bevölkerungsrückgang 2000-2010
- darunter: mit unterdurchschnittlichem BWS*-Niveau 2009 **
- ... und überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit 2009 **
- ... und überdurchschnittlich niedrigem Einkommensniveau 2009 **
- steigender Bevölkerungszahl 2000-2010
- überdurchschnittlichem Anteil ausländischer Bevölkerung 2010 ***
- darunter: mit unterdurchschnittlichem BWS*-Niveau 2009 ***
- ... und überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit 2009 ***
- ... und überdurchschnittlich niedrigem Einkommensniveau 2009 **
- unterdurchschnittlichem Anteil ausländischer Bevölkerung 2010 ***

Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2009

* Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen (Euro) 2009
** Bezugsbasis ist der jeweilige Durchschnittswert der Kreise mit Bevölkerungsrückgang im Zeitraum 2000 - 2010
*** Bezugsbasis ist der jeweilige Durchschnittswert der hochverdichteten Kreise und Kernstädte (Kreistypen 1,2 und 4)

Fazit

Dieser methodische Ansatz zur Identifizierung von Regionen, die besonders vom demografischen Wandel betroffen sind, veranschaulicht deutlich, dass sich die Regionalstruktur der demografischen Herausforderungen „Schrumpfung/Alterung“ und „Integrationsbedarf“ erheblich unterscheidet. Im Ergebnis lassen sich im Kontext der besonderen demografischen Betroffenheit von Regionen die folgenden Aussagen treffen:

1. Im Kontext der Dimension „Schrumpfung/Alterung“ sind neben dem Ruhrgebiet im Wesentlichen nur ostdeutsche Regionen betroffen. Kumuliert man die Effekte der vier formulierten Abgrenzungskriterien wird deutlich, dass von der demografischen Herausforderung „Schrumpfung/Alterung“ fast ausnahmslos nur noch ostdeutsche Regionen besonders betroffen sind.
2. Ein besonders hoher „Integrationsbedarf“ konzentriert sich dagegen - neben Berlin - nur auf westdeutsche Städte. Kumuliert man allerdings die vier o. g. Abgrenzungskriterien, dann lässt sich nur noch weisen nur noch das Ruhrgebiet sowie die Städte Pforzheim und Berlin einen besonderen, demografisch bedingten Handlungsbedarf auf.

Vor dem Hintergrund, dass im Ruhrgebiet die demografischen Herausforderungen sowohl für die Dimension „Schrumpfung/Alterung“, als auch bei der Dimension „Integrationsbedarf“ besonders hoch sind, sollte sich eine Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen vor allem auf diese Regionen konzentrieren.

Literatur

- Berkel, Barbara, Börsch-Supan, Axel; Ludwig, Alexander; Winter Joachim, 2002: Sind die Probleme der Bevölkerungsalterung durch eine höhere Geburtenrate lösbar? 17 S. Mannheimer Forschungsinstitut Ökonomie und demografischer Wandel. http://mea.mpisoc.mpg.de/uploads/user_me_a_discussionpapers/eguod8uw4qw92yaf_dp25.pdf, Stand: 16.11.2013
- BMI - Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2011: Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes vom 26.10.2011. vgl. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2012/demografiebericht.pdf?blob=publicationFile> (Stand: 16.11.2013)
- Gatzweiler, Hans-Peter; Schlömer, Claus, 2008: Zur Bedeutung von Wanderungen für die Raum- und Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung. - (2008), H. 3/4 : Wanderungen und Raumentwicklung : neue Trends und Perspektiven, S. 248 f.
- Haug, Sonja, 2000: Klassische und neuere Theorien der Migration. In: Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 30/2000, Mannheim : 2000
- Kirchgässner, Gebhard, 2005: Wirtschaftliche Probleme einer alternden Bevölkerung: Übersicht und grundsätzliche Aspekte, Universität St. Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung, CESifo und Leopoldina 39 S.
- Küpper, Patrick; Steinführer, Annett; Ortwein, Steffen; Kirchesch, Moritz, 2013: Regionale Schrumpfung gestalten. Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe schaffen und nutzen. Braunschweig und Bonn: Johann Heinrich von Thünen Institut und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Oktober 2013. http://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/04_Programme/03_LaendlicheReaume/RegionaleSchrumpfunggestalten.pdf?blob=publicationFile, Stand: 15.11.2013
- Mai, Ralf; Scharein, Manfred, 2009: Effekte der Binnenmigration auf die Bevölkerungsentwicklung und Alterung in den Bundesländern. In: Cassens, Insa (Hrsg.) 2009: Die Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland: demografische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen seit der Wende. Wiesbaden, S. 75 – 99.
- Maretzke, Steffen, 1987: Die demografische Entwicklung auf dem Lande – ökonomische und soziale Konsequenzen für die weitere Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft in der DDR (unveröffentlichte Dissertationsschrift) Hochschule für Ökonomie Berlin 1987, 289 S.
- Maretzke, Steffen; Möller, Ferdinand-Otto, 1991: Wanderungsverflechtungen zwischen den neuen und alten Ländern im Jahr 1991. In: Geographische Rundschau, März 1993, S. 191 - 195

- Maretzke, Steffen, 1995a: Demographische Prozesse und Strukturen (Kap. 2.1 und 2.2). In: Regionalbarometer neue Länder - Zweiter zusammenfassender Bericht. - Bonn 1995. Materialien zur Raumentwicklung, Heft 69
- Maretzke, Steffen, Blach, Antonia, 1995b: Das Arbeitskräfteangebot in den Regionen Deutschlands bis 2010. In: Informationen zur Raumentwicklung 12/1994, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung Bonn 1995
- Maretzke, Steffen, 2001: Altersstruktur und Überalterung. In: Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland – Bevölkerung 2001
- Maretzke, Steffen, 2001: Regionale Unterschiede in der Altersstruktur. In: Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland – Bevölkerung 2001
- Maretzke, Steffen, 2005: Regionale Alterung und Pflegebedarf. In: informationsdienst altersfragen. Heft 03, Mai/Juni 2005, Deutsches Zentrum für Altersfragen Berlin, S. 4-8
- Maretzke, Steffen (Hrsg.) 2008: Städte im demografischen Wandel. Wesentliche Strukturen und Trends des demografischen Wandels in den Städten Deutschlands. BIB-Materialien Heft 125, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2008, 119 S.
- Maretzke, Steffen, 2009: Die Bevölkerungsentwicklung in den Regionen Deutschlands – Ein Spiegelbild der vielfältigen ökonomischen und sozialen Disparitäten. In: Cassens, Insa; Marc Luy; Rembrandt Scholz (Hrsg.) 2009: Die Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland. Demografische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen seit der Wende. VS Research 2009, S. 223-260
- Maretzke, Steffen; Weiß, Wolfgang, 2009: Demografische Herausforderungen Ländlichster Räume. In: BMVBS, BBSR (Hrsg.): Ländliche Räume im demografischen Wandel. Dezembertagung des Arbeitskreises Städte und Regionen der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD) in Kooperation mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) vom 1. Dezember bis 2. Dezember 2008 in Berlin, BBSR-Online-Publikation 34/2009, 131 S.
- Outreville, J. François, 2001: The Ageing Population and the Future of Healthcare Plans, Geneva Papers on Risk and Insurance 26 (2001), S. 126 – 131.
- Rommelspacher, Birgit, 2006: Rechtsextremismus in Ost- und Westdeutschland im Vergleich. Vortrag auf der Konferenz der Friederich Ebert Stiftung "Gegen Rechtsextremismus in Ost und West. Andere Problemlagen – Andere Gegenstrategien?", 18.10.2006 Berlin - <http://www.birgit-rommelspacher.de/pdfs/RexOuWFESOkt20062.pdf>, (Stand: 16.11.2013)
- Spellerberg, Annette; Haß, Hans-Joachim; Knieling, Jörg; Wiese von Ofen, Irene, 2012: Demographischer Wandel: Migration, Internationalität und Integration. Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung, Juli 2012 Kaiserslautern. vgl. http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/LaendlicherRaum/beirat-empfehlung-demographischer-wandel-mii.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 16.11.2013)

Autor:

Dr. Steffen Maretzke
Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung im BBR Bonn
steffen.maretzke@bbr.bund.de

Annett Steinführer, Patrick Küpper

Lokale Lebensqualität: Definitionen und Gestaltungsoptionen unter Alterungs- und Schrumpfungsbedingungen

Auf Bundesebene wird die Debatte um die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und damit um ein grundlegendes sozialräumlich-territoriales Selbstverständnis mit Vehemenz geführt. Dies findet, so ein Ergebnis der nachfolgend vorgestellten Fallstudie, auf der lokalen Ebene keinen direkten Niederschlag. Vielmehr sind die Akteure dort zu sehr mit der beständigen Bewältigung der Folgen der soziodemografischen Veränderungen und der Anpassung sich ohnehin wandelnder Daseinsvorsorgeeinrichtungen befasst, als dass sie normative Diskurse über sozialräumliche Ungleichheit führten. Nicht die Ausstattungsmerkmale anderer – zumal nicht jene besser gestellter – Regionen, sondern das Vorhandene und Geschaffene sind der Maßstab der Auseinandersetzungen vor Ort. Schulen, Busverbindungen, Jugendklubs, Hausärzte gilt es für die verbliebene Bevölkerung und eine fiktive Gruppe möglicher Zuwanderer zu sichern. Vor Ort, so die zentrale These des Beitrags, geht es im Handeln der planerischsteuernden Akteure ebenso wie bei der Bewältigung des Alltags durch die alternde Bevölkerung im Kern um die Bewahrung von Lebensqualität. Dies geht immer auch mit eigenen und je nach Rolle unterschiedlichen Definitionen eines „guten Lebens“ am konkreten Ort einher. Der fehlende Bezug auf gleichwertige Lebensbedingungen bedeutet somit nicht, dass normative Ansprüche an staatliche Rahmensetzungen aufgegeben werden.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Zunächst wird der aktuelle Stand der Debatte um die (un)gleichwertigen Lebensbedingungen auf Bundesebene kurz zusammengefasst. Anschließend erfolgt eine Vorstellung der Studie, auf der die Ausführungen beruhen. Im ersten Ergebnisteil werden subjektive Rahmungen lokaler Lebensverhältnisse dargestellt. Der zweite Ergebnisteil beleuchtet den lokalen Umgang mit der multidimensionalen Schrumpfung. Abschließend werden die Ergebnisse vor dem Hintergrund des Leitbilds der gleichwertigen Lebensbedingungen zusammengefasst.

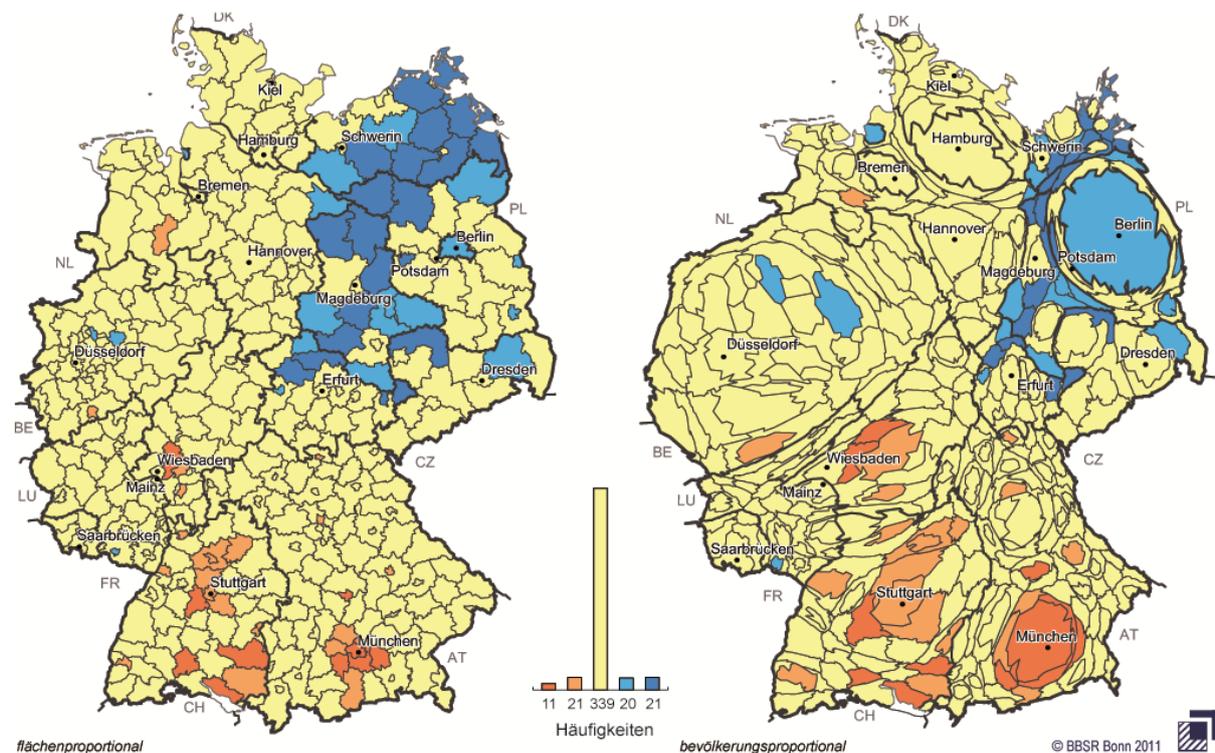
Gleichwertige Lebensbedingungen: Leitbild und sozialräumliche Realitäten

Ungleiche Lebensbedingungen in ländlichen im Gegensatz zu großstädtischen Räumen sowie im Vergleich unterschiedlicher Regionen sind selbstverständlicher Bestandteil der räumlichen Differenzierung und arbeitsteiligen Organisation moderner Gesellschaften – auch der Bundesrepublik. Inwiefern bzw. ab welchem Schwellenwert aber von ungleichwertigen Lebensverhältnissen zu sprechen ist, darüber gibt es in Forschung und Politik keine Einigkeit. Dies ist nicht überraschend, handelt es sich doch bei der anzustrebenden Gleichwertigkeit regionaler Lebensverhältnisse um ein normatives Leitbild und nicht um ein analytisches Konzept.

Zur Operationalisierung bietet sich ein Rückgriff auf die soziologische Forschung an, die Teilhabechancen in den Mittelpunkt ihres Konzepts sozialer Ungleichheit stellt (z. B. Kronauer 2010).¹ In Analogie kann als zentrales Kriterium sozialräumlicher Ungleichheit die *Möglichkeit der Teilhabe an gesellschaftlich relevanten und/oder subjektiv für wichtig erachteten Lebensbereichen* (wie Erwerbstätigkeit, Bildung, Wohnen, soziales Leben etc.) abgeleitet werden. Dieses Kriterium hätte bei gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Raumeinheiten und Raumtypen zu gelten. Benachteiligung ließe sich anhand objektiver Indikatoren, wie dem Vorhandensein und damit der Nutzungsmöglichkeit bestimmter Einrichtungen gesellschaftlicher Teilhabe (wie Schulen, medizinische Versorgung, Breitband- und Verkehrsanbindung etc.), definieren. Diese und weitere demografische, ökonomische und wohnungsmarktbezogene Indikatoren wurden beispielsweise im Raumordnungsbericht 2011 zur Messung regionaler Disparitäten und, davon abgeleitet, zur Bestimmung „über- und unterdurchschnittlicher“ (letztere zugleich: „ungleichwertiger“) Lebensverhältnisse verwendet (BBSR 2012, 16-30; vgl. bereits Einig, Jonas 2009). Ausgehend von 23 Einzelindikatoren in den Dimensionen Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Demografie, Wohlstand, Infrastruktur und Wohnungsmarkt sprechen die Autoren von besonders gravierend durch ungleichwertige Lebensverhält-

¹Zwar ist es richtig, dass die soziologische Ungleichheitsforschung der räumlichen Dimension nur begrenzt Aufmerksamkeit schenkt (so Barlösius, Neu 2008b, 17), doch gibt es in der stadtsoziologischen Forschung mit der Hypothese der „doppelten Benachteiligung“ in und durch städtische Problemquartiere fundierte Versuche, diese konzeptionelle Lücke zu schließen (vgl. z. B. Blasius u. a. 2008). Die regionalwissenschaftliche Debatte hat in den vergangenen Jahren mit dem Peripherisierungskonzept ähnliche Anstrengungen in diese Richtung unternommen (vgl. die Ausführungen dazu im weiteren Text).

nisse betroffene Teilräume, wenn in mindestens vier Dimensionen stark unterdurchschnittliche Werte auftreten. Bezogen auf die Bundesrepublik werden 21 ostdeutsche Landkreise mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen vorwiegend in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt identifiziert, wohingegen dieser Raumtypus in Westdeutschland nicht vertreten ist. Im Osten der Republik gehören demnach 75% der Kreise des ländlichen Raumes und 15% der Kreise des ländlichen Umlands dieser Kategorie an (BBSR 2012, 26f.).



Teilräume mit über- bzw. unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen

- sehr stark überdurchschnittlich (mind. 4 Indices stark überdurchschnittlich)
- stark überdurchschnittlich (3 Indices stark überdurchschnittlich + max. 2 Indices stark unterdurchschnittlich)
- ausgeglichene Lebensverhältnisse
- stark unterdurchschnittlich (3 Indices stark unterdurchschnittlich + max. 2 Indices stark überdurchschnittlich)
- sehr stark unterdurchschnittlich (mind. 4 Indices stark unterdurchschnittlich)

Die Größe der Gebiete im Kartogramm (rechts) verhält sich proportional zu ihrer Einwohnerzahl.

Die Typisierung setzt sich zusammen aus den einzelnen Teilindizes:

- Wirtschaft
- Arbeitsmarkt
- Demographie
- Wohstand
- Infrastruktur
- Wohnungsmarkt

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2009

Quelle: BBSR 2012, 26.

Karte 1: Über- und unterdurchschnittliche Ausprägungen regionaler Lebensverhältnisse laut Raumordnungsbericht 2011

Dieses Vorgehen ist aus drei Gründen problematisch: Erstens wird ein rein statistischer Durchschnitt als bundesweiter Standard gesetzt. Zweitens werden (zwangsläufig) nur ausgewählte Indikatoren aus ebenfalls nur ausgewählten Dimensionen berücksichtigt. So würde beispielsweise eine Hinzunahme der Dimension „Umweltqualität“ und ihre Untersetzung mit Indikatoren wie Emissionsbelastung oder Grünausstattung das Ergebnis verändern. Drittens – und aus unserer Perspektive am schwerwiegendsten – bleibt ein solches Vorgehen aus einer handlungstheoretischen Perspektive unbefriedigend bzw. allenfalls der erste Schritt einer Analyse, denn es blendet die subjektive Dimension sozialräumlicher Ungleichheit und gesellschaftlicher Benachteiligung aus. Zwar gibt es verschiedene Studien, die Bewertungen lokaler Lebensqualität durch die Betroffenen selbst untersuchen (Steinführer, Kabisch 2005; Born 2007; Neu u. a. 2007; Reichert-Schick 2008; Sondermann 2008; Freitag u. a. 2009; BBSR 2011, 6-11). Doch fehlt es an Arbeiten, die einen expliziten Bezug zum Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen herstellen und die darauf bezogenen Wahrnehmungen der Bevölkerung empirisch basiert untersuchen würden.

In den vergangenen Jahren gelangt die Forschung zunehmend zur Erkenntnis, dass strukturschwache

und zugleich meist periphere ländliche Regionen von ungleichwertigen Lebensbedingungen gekennzeichnet sind. Sprachen Becker und Brauer (2006) in einer Langfristperspektive zwar von einer „historisch unbekannt[e] Universalisierung von Lebenschancen“ (ebd., 825), so konstatierten sie mit Bezug auf die Gegenwart, dass „[r]egionale Disparitäten und Stadt-Land-Unterschiede [...] wieder zum Thema politischer Verteilungskämpfe“ werden (ebd., 826; vgl. auch Hahne 2005). In der Raumforschung entstand das Konzept der Peripherisierung, mit dem die langfristige Abkopplung bestimmter Regionen von den Entwicklungen in den Zentralisierungsräumen beschrieben wird (Keim 2006; Vonderach 2006; vgl. auch Barlösius, Neu 2008a sowie zuletzt Bernt, Liebmann 2013). Im Gegensatz zu ähnlich gelagerten Vorläufer-Debatten, etwa um innere Peripherien, Strukturschwäche oder regionale Disparitäten, betont Peripherisierung den Prozesscharakter und die Dynamik der sozialräumlichen Abkopplung. Die wenigen empirischen Arbeiten zu den sozialräumlichen Folgen von Peripherisierung (z. B. Naumann, Reichert-Schick 2013) verweisen auf benachteiligende Effekte ausgedünnter Infrastrukturen und damit auf sozialräumliche Ungleichheit im oben definierten Sinn.

Wie oft in der Raumforschung, konzentriert sich die Aufmerksamkeit des Diskurses auf sozialräumliche Extremfälle (vgl. auch Grossmann, Steinführer 2011, 27). Das ist notwendig, aber nicht hinreichend, um soziale Realitäten in regionaler Perspektive vor dem Hintergrund des Gleichwertigkeitspostulats zu erfassen. Nachfolgend wird deshalb ein weniger „spektakulärer“ Raumtyp in den Blick genommen.

Ein konkretes Beispiel: die schrumpfende Altersregion Harz

Der Beitrag greift auf Ergebnisse einer 2012 abgeschlossenen Untersuchung zweier ländlicher Kleinstädte im Harz zurück (Steinführer u. a. 2012). Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wurden 2011 und 2012 insgesamt 38 leitfadengestützte Interviews mit 48 Schlüsselpersonen (zitiert als S1-S38) sowie fünf Gruppeninterviews mit 57 älteren Einwohnerinnen und Einwohnern im Alter von 55 bis 98 Jahren geführt (G1-G5). Die daraus erstellten und mittels qualitativer Inhaltsanalyse ausgewerteten Transkripte umfassen ca. 1000 Seiten. Das Material wurde systematisch auf beschreibende und wertende Aussagen in Bezug auf verschiedene Felder der Daseinsvorsorge sowie darauf bezogene Handlungen in der Vergangenheit und Gegenwart untersucht. Die Bildung von Auswertungskategorien erfolgte sowohl deduktiv-themengeleitet als auch induktiv-auswertungsbezogen. Die identifizierten Textpassagen wurden paraphrasiert und schrittweise den Kategorien zugewiesen. In einem letzten Auswertungsschritt hat das Forschungsteam für die auf die Sicherung der Daseinsvorsorge bezogenen Handlungen (Maßnahmen) diskursiv Oberkategorien (Strategien) gebildet.

Die Auswahl der Untersuchungsregion begründete sich durch deren ausgeprägte Alterung. Unter den ländlichen Räumen Deutschlands war der Westharz Ende 2008 die Region mit dem höchsten Anteil an Hochbetagten: Jeweils etwa 12% der Bevölkerung der beiden Landkreise Osterode am Harz und Goslar waren zu diesem Zeitpunkt 75 Jahre alt oder älter (Bundesdurchschnitt über alle Kreise und kreisfreien Städte: 8,6%). Auch im sachsen-anhaltischen Landkreis Harz, der als Vergleichsregion diente, lag der Anteil der Hochbetagten mit 10% erheblich über dem Bundesdurchschnitt (alle Daten nach BBSR 2010). Dieser kollektive Alterungsprozess geht mit Schrumpfung einher: Mit Ausnahme der ersten Hälfte der 1990er Jahre, die durch gegenläufige Entwicklungen bei den Wanderungen gekennzeichnet war (Zuwanderung im Westharz versus Abwanderung im Ostharz), war Bevölkerungsrückgang das dominierende demografische Muster der vergangenen Jahrzehnte. Dieser fällt im sachsen-anhaltischen Landkreis Harz mit 22% zwischen 1981 und 2010 (-18% seit 1990) deutlicher aus als im niedersächsischen Landkreis Osterode am Harz (-15% seit 1981 bzw. -14% seit 1990). Die lokalen Extremfälle sind im Zeitraum zwischen 1990 und 2010 St. Andreasberg im Westharz mit 39% Bevölkerungsverlust sowie Thale und Harzgerode im Ostharz mit je 27%.²

In regionalökonomischer Hinsicht ist die Region weder ausgeprägt strukturschwach noch prosperierend. So lag die Arbeitslosenquote 2008 im Landkreis Harz mit 14,6% etwa auf dem ostdeutschen Niveau

² Alle in diesem Beitrag verwendeten Daten beruhen auf den Erhebungen vor dem Zensus 2011. Für die Bevölkerungszahlen ist festzuhalten, dass die Abweichungen im Falle von Bad Sachsa (mit -0,2%) ebenso wie für den Landkreis Osterode am Harz (mit -0,3%) relativ gering sind. Für den Landkreis Harz fällt diese Abweichung höher aus (-1,8%). Interessanterweise war die Einwohnerzahl von Harzgerode dem Zensus zufolge nach oben zu korrigieren (1%; Quelle: jeweils Online-Datenbank des Landesbetriebs für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen und des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt; Fortschreibungen des Zensus zum 31.12.2011; Zugriff: 2.7.2013).

(14,7%), während der Landkreis Osterode mit 11% weniger von Arbeitslosigkeit betroffen war. Das monatliche Haushaltseinkommen pro Kopf entsprach 2007 im Ostharz dem in Ostdeutschland (ca. 1.200 Euro) und im Westharz dem Bundesdurchschnitt (ca. 1.500 Euro). Die Produktivität gemessen in Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen lag 2007 im West- wie im Ostharz jeweils über dem west- bzw. ostdeutschen Wert, wobei die Produktivität 2002-2007 deutlich schneller als im Bundesdurchschnitt gestiegen ist (alle Daten nach BBSR 2010). Zwar ist der Harz ein peripherer Raum ohne direkte Nähe zu oder Anbindung an eine Metropole, doch von Peripherisierung im Sinne einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale zu sprechen, würde ihm aus einer interregionalen Perspektive aufgrund der bestehenden ökonomischen Basis in Form kleinerer und mittlerer Industrieunternehmen sowie der teils räumlich hohen Bedeutung des Tourismus nicht gerecht.

Im Mittelpunkt der explorativen Untersuchung stand nicht die Gleich- oder Ungleichwertigkeit der Lebensbedingungen, sondern die Erreichbarkeit und Qualität von Einrichtungen und Dienstleistungen, die für die Gestaltung oder Wiederherstellung von Alltag und somit für die Lebensqualität von grundlegender Bedeutung sind („Daseinsvorsorge“). Dabei interessierte sowohl die Sicht von Entscheidungsträgern und deren Anpassungsstrategien als auch die Perspektive der älteren Bevölkerung und deren Bewältigungsstrategien (Steinführer u. a. 2012, 11-13). Der Schwerpunkt lag inhaltlich auf verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge sowie räumlich auf zwei Kleinstädten und ihren dörflichen Ortsteilen (Bad Sachsa im Westharz und Harzgerode im Ostharz). Für die Untersuchung wurde darüber hinaus auch der regionale Kontext, d. h. die Entwicklung der beiden Landkreise, seit 1990 mit berücksichtigt. Tab. 1 stellt die beiden Untersuchungsorte anhand ausgewählter Merkmale vor.

	Bad Sachsa	Harzgerode
administrative Struktur	Kernstadt mit 3 eingemeindeten Dörfern sowie 2 kleineren Ortsteilen	Kernstadt mit 6 eingemeindeten Dörfern, 1 eingemeindeten Kleinstadt sowie 5 kleineren Ortsteilen
Fläche	33,1 km ²	164,6 km ²
letzte Gemeindegebietsreform	1972	2010
Bevölkerung 2010	7.679	8.647
... Veränderung 1990-2010	-12%	-27%
... Projektion bis 2025 (Basisjahr 2008)	k. A.	-24%
... Anteil der Altersgruppe 65+ (2010)	31%	27%
... Anteil der Altersgruppe 75+ (2010)	16%	11%

Quelle: Steinführer u. a. 2012

Tabelle 1: Ausgewählte Merkmale der untersuchten Kleinstädte

Deutlich wird, dass die Alterung für beide Kleinstädte ein zentrales Charakteristikum ist. Hinter den Zahlen stehen jedoch unterschiedliche Prozesse: In Bad Sachsa ist sie Ergebnis der negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung, der Abwanderung jüngerer Einwohner und der Zuwanderung Älterer, die die Stadt als „Altersruhesitz“ wählen. In Harzgerode ist die Alterung nur das Ergebnis des Sterbeüberschusses und altersselektiver Abwanderungen (auch widerspiegelt durch den signifikant höheren Bevölkerungsrückgang seit 1989). Trotz der ähnlichen Siedlungsstruktur mit der Kernstadt und mehreren dörflichen Ortsteilen verweist die Flächenausdehnung darauf, dass Bad Sachsa ein wesentlich kompakteres Siedlungsgebilde als Harzgerode ist. Die letzte relevante Gemeindegebietsreform liegt für Bad Sachsa mehr als vier Jahrzehnte zurück, in Harzgerode war sie zum Zeitpunkt der Untersuchung gerade abgeschlossen.

Ausgewählte Ergebnisse der Studie werden nachfolgend kurz vorgestellt, bevor diese vor dem Hintergrund des Leitbilds der gleichwertigen Lebensverhältnisse reflektiert werden.

Ergebnisse der Untersuchung der Daseinsvorsorge

Die Ausstattung mit Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge ist in der Fallstudienregion in beständiger Veränderung, ohne dass im Untersuchungszeitraum 1990-2012 flächendeckend oder für alle Bereiche von Ausdünnung gesprochen werden kann. Die lokale Grundausstattung wird durch die befragten Schlüsselpersonen in beiden Gemeinden und den Landkreisen überwiegend positiv bewertet. Negative Einschätzungen erfahren Schulwesen und medizinische Versorgung in Harzgerode, auch die Qualität der ÖPNV-Anbindung wird hier mit Einschränkungen versehen. Die Internetanbindung gilt in beiden Gemeinden als verbesserungswürdig. Das jeweils feststellbare Gefälle zwischen Kernstadt und Ortsteilen trifft auf weitgehende Akzeptanz, auch wenn die Bewertungen in Harzgerode mit Verweis auf die sehr große Fläche der Einheitsgemeinde und Mobilitätsbeschränkungen der älteren Bevölkerung in der Regel negativer ausfallen. Die Zentralisierung von Angeboten in den Kernstädten ist ein im West- wie im Ostharz vorzufindender, übergreifender und langfristiger Prozess. Im niedersächsischen Teil der Untersuchungsregion waren Daseinsvorsorgeeinrichtungen bereits im Zuge der letzten Gemeindegebietsreform 1972 von Schließungen und Zentralisierung betroffen, so dass heute ein gewisser Gewöhnungseffekt zu konstatieren ist. Mit der nach 1990 vor allem im Schulsektor und bei der medizinischen Versorgung erfolgten Ausdünnung der Daseinsvorsorge holt der Ostharz diese Entwicklung nicht einfach nur „nach“. Vielmehr werden für die technische Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Straßenbau, Telefonanschlüsse) Verbesserungen konstatiert und der erreichte Standard mittlerweile für selbstverständlich gehalten. In Bezug auf die Nahversorgung ist die Situation der dörflichen Ortsteile von Harzgerode weitaus besser als in Bad Sachsa. Fehlen solche Einrichtungen, wird dies teilweise durch mobile Angebote (Lebensmittel, Medikamente sowie im Ostharz auch Bankdienstleistungen) kompensiert. Darüber hinaus ist die demografische Entwicklung nicht der einzige Einflussfaktor des Wandels der Daseinsvorsorge. Vielmehr ist diese in umfassendere gesellschaftliche und technologische Veränderungen eingebettet, so dass in einigen Bereichen auch eine steigende Nachfrage (etwa im Bereich Kinderbetreuung oder Internetzugang und -qualität) zu konstatieren ist. Schließlich sind weitere Faktoren, zuallererst die finanziellen Engpässe der kommunalen Haushalte, bei der Veränderung der Daseinsvorsorge zu berücksichtigen.

Im Vergleich zu den Schlüsselpersonen bewertete die ältere Bevölkerung – deren Alltagsbewältigung explorativ in Form von Gruppendiskussionen untersucht wurde – in Harzgerode die Daseinsvorsorgeausstattung fast immer negativer. Vorrangige Kritikpunkte waren die medizinische Versorgung, die Nahversorgung sowie die Mobilität (ausführlicher: Steinführer u. a. 2012, 124-142). In Bad Sachsa unterschieden sich hingegen die Bewertungen zwischen Schlüsselpersonen und älterer Bevölkerung kaum. Neben dem erwähnten Gewöhnungseffekt trägt dazu sicherlich die Kompaktheit von Bad Sachsa sowie die vergleichsweise höhere Automobilität der älteren Bevölkerung bei, wodurch die Erreichbarkeit des Hauptortes ein geringeres Problem darstellt als in Harzgerode.

Trotz der fehlenden Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse aufgrund des explorativen und Fallstudiencharakters der Untersuchung ist in der Zusammenschau auffällig, dass:

- in keinem der Interviews auch nur ein einziges Mal Bezug auf die „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ genommen wurde und
- ausschließlich oder sehr negative Bewertungen in Bezug auf die Lebensqualität bei den Schlüsselpersonen, aber auch bei den älteren Befragten die Ausnahme darstellten und die individuellen bzw. kollektiven Anpassungsleistungen als überwiegend erfolgreich dargestellt wurden.

Beide Ergebnisse waren angesichts der politischen und wissenschaftlichen Debatte um die gleichwertigen Lebensbedingungen sowie deren Betonung der Ausdünnung und Verluste von Daseinsvorsorgeeinrichtungen so nicht erwartet worden. Sie sollen deshalb im Folgenden erstens unter Bezugnahme auf die subjektiven Bewertungsmaßstäbe der Befragten und zweitens hinsichtlich erfolgter Anpassungen an die Situation sowie verschiedener Bewältigungsstrategien interpretiert werden.

Ergebnisreflexion I: Subjektive Rahmungen lokaler Lebensqualität

Eine Erklärung für die relativ positiven Bewertungen der eigenen Lebensqualität auf Seiten der Schlüsselpersonen, aber auch der befragten Älteren insbesondere in Bad Sachsa sowie die fehlende explizite Bezugnahme auf das Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse besteht darin, dass es andere Maßstäbe sind, die von den Akteuren vor Ort angelegt werden. Auf Basis der Interviews lassen sich drei solcher Bewertungsmaßstäbe identifizieren:

- (a) andere ländliche Regionen,
- (b) die trotz aller Handlungsrestriktionen als erfolgreich bewertete Erfüllung kommunaler Aufgaben über das Verpflichtende hinaus sowie
- (c) die Vergangenheit.

Andere ländliche Regionen als Bewertungsmaßstab

Vereinzelt fanden in der Befragung der Schlüsselpersonen andere ländliche Räume Erwähnung, deren Ausstattung mit Daseinsvorsorgeeinrichtungen in der subjektiven Wahrnehmung als noch geringer gilt bzw. für die von noch größeren Versorgungsschwierigkeiten im Alltag ausgegangen wird:

„Aber die Grundschulen, die teilweise in kleineren Orten dann aufgegeben wurden, das ist natürlich sehr schade, wenn die Kinder dann zwei Stunden hin- und zwei Stunden zurücktransportiert werden müssen, obwohl wir noch nicht diese Riesenprobleme haben so wie in der Altmark. Ist natürlich noch viel schlimmer.“ (S10)

Zugleich werden Vergleiche mit städtischen Ausstattungsniveaus als ungeeignet zurückgewiesen: Teil des Lebensmodells „Ländlicher Raum“ ist demnach ein Verzicht auf bestimmte Angebote und Einrichtungen. Dies werde durch andere Vorteile kompensiert:

„Also, das, was ich eigentlich doch so mehr oder weniger brauche, wenn ich jetzt nicht allzu hohe, besondere Ansprüche stelle, kann ich hier in Harzgerode eigentlich alles erledigen. Ich habe keine Fachärzte, aber ich habe die Hausarztversorgung, auch wenn die jetzt anfängt wegzubrechen durch das Alter. Es wohnt sich eigentlich schön, gerade für junge Familien finde ich die ländlichen Räume viel besser für Kinder. Sie haben hier nicht so viel Kriminalität, Gott sei Dank. Wir haben keine Probleme mit Ausländerfeindlichkeiten, mit Auffälligkeiten, [...] in den Schulen [gibt es] diese Probleme nicht, Sie haben, wenn mal Drogenproblem minimal, auch relativ schnell, dass man es wieder in den Griff bekommt oder wegbekommt. Also das ist alles etwas, was eigentlich für die Wohnqualität des ländlichen Raumes spricht.“ (S19)

Ob bewusst oder nicht, so steht doch in solchen Interviews immer auch das eigene Lebensmodell zur Diskussion, das mit solchen Formulierungen wahlweise als unabänderlich oder als richtig interpretiert wird. Dass der Verlust oder das gänzliche Fehlen bestimmter Einrichtungen bedauert wird, das Sich-Abfinden somit auch ein immer wieder erfolgreicher – und im Fall des Bleibens letztlich meist erfolgreicher – Prozess der Reduzierung kognitiver Dissonanz darstellt, macht das folgende Zitat aus einem der Gruppeninterviews deutlich:

„So kann man das nicht sehen, ob das gut oder schlecht ist. [...] Ich kann nicht in jedem Kleckerdorf so 'ne Einrichtung haben. Das geht nicht. Also muss ich mich mit den Gegebenheiten arrangieren und muss das in Kauf nehmen. Ist nun mal so.“ (G4)

Erfüllung kommunaler Aufgaben als Bewertungsmaßstab

Ein die Interviews mit den lokalen und regionalen Schlüsselpersonen durchziehendes Problem war die kommunale Finanzsituation. Ausgehend von der vereinfachenden Unterscheidung zwischen Pflicht-, freiwilligen sowie von Bund bzw. vom Land übertragenen Aufgaben (vgl. Tab. 2), legen Land und Kommunalaufsicht im Falle unausgeglichener Haushalte Wert darauf, dass die Städte und Gemeinden freiwillige Ausgaben reduzieren. In diesem Spannungsfeld müssen sich auch die hier untersuchten Einheitsgemeinden bewegen und in entsprechend engen Handlungsspielräumen ihre Prioritäten setzen.

Aufgaben der Gemeinden (am Beispiel von Niedersachsen)		
Pflichtaufgaben	Freiwillige Aufgaben	Von Bund/Land übertragene Aufgaben
<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Gemeindestraßen</u> ▪ <u>Grundschulen</u> ▪ <u>Kindertagesstätten</u>, Spielplätze (+ ggf. Kinder- und Jugendhilfe) ▪ <u>Abwasserbeseitigung</u> ▪ <u>Feuerwehr</u>, Hilfeleistung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Energieversorgung ▪ Wasserversorgung ▪ Telekommunikation ▪ <u>Personennahverkehr</u> ▪ <u>Bildungs- und Kulturangebote</u> ▪ <u>Soziale Leistungen</u> ▪ <u>Förderungen des Vereinswesens</u>, Erholungs- und Sportförderung ▪ Wirtschaftsförderung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personenstands- und Meldewesen, Personalausweise ▪ Allgemeine Gefahrenabwehr ▪ Gewerbeangelegenheiten

Quelle: Seybold u. a. 2012; unterstrichen: eigene Erhebung (S1-S38)

Tabelle 2: Aufgaben der Gemeinden am Beispiel von Niedersachsen (unterstrichen: von den befragten Entscheidungsträgern der Untersuchungsregion als besonders wichtig erachtete Aufgaben)

Tab. 2 stellt einerseits am Beispiel von Niedersachsen dar, wie sich die kommunalen Aufgaben nach Grad der Verpflichtung aufteilen. Diese Kataloge unterscheiden sich für die einzelnen Bundesländer nicht grundsätzlich. Andererseits sind hier die Aufgaben hervorgehoben, die von den lokalen und regionalen Entscheidungsträgern in den Interviews als Felder besonders hoher Wertigkeit herausgestrichen wurden. Beide Kommunen sind bemüht – und dies zum Teil mit Erfolg –, bei weitem nicht nur ihre Pflichtaufgaben zu erfüllen. Lokale Lebensqualität brauche, so eine Befragte, die Erfüllung freiwilliger Aufgaben:

„Und freiwillige Leistungen ist das, was das Leben ausmacht, an Sport, die Vereine, die Sporthallen, wir haben ein Bergwerksmuseum in Straßberg, wir haben das Schloss in Harzgerode, wir haben das Technische Museum Carlsberg in Mägdesprung, also doch ein ganzes Teil, wir haben ein Freibad, ein sehr schönes, wir haben ein Hallenbad – kostet alles Geld, ja.“ (S19)

Bei allem Verpflichtungsgrad der Aufgabenkataloge stellen diese für die kommunalen Entscheidungsträger nur einen groben Rahmen dar, der mit eigenen Prioritätensetzungen gefüllt wird. Dies gilt einerseits für die freiwilligen Aufgaben: So beschloss der Stadtrat von Harzgerode 2011, eine Rahmenvereinbarung zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und einer Versicherung zu nutzen und ihren aktiven Feuerwehrleuten einen jährlichen Zuschuss von 120 Euro (für Atemschutzgeräteträger: 150 Euro) zu einer Lebensversicherung („Feuerwehrrente“) zu zahlen. Zur Finanzierung dieser freiwilligen Leistung mussten Ausgaben an anderer Stelle gekürzt werden. Konkret entschloss sich die Stadt zur Schließung einer der beiden öffentlichen Toiletten im Hauptort. Andere in den Hintergrund gestellte Aufgaben sind beispielsweise die Grün- und Freiflächenpflege. Diese konkreten Veränderungen im öffentlichen Raum wurden auch von in Harzgerode befragten Seniorinnen wahrgenommen und kritisiert.

Andererseits erfolgt auch die Erfüllung der Pflichtaufgaben mit eigenen Schwerpunktsetzungen. Im Falle der beiden untersuchten Kommunen wurden daraus resultierende Unterschiede der lokalen Daseinsvorsorgeausstattung besonders am Beispiel von Kinderbetreuungseinrichtungen deutlich: So hat die Stadt Harzgerode ihre Zuschüsse zu Kindergärten reduziert und bis auf zwei alle Einrichtungen an freie Träger übertragen. Doch wird hier großer Wert darauf gelegt, dass trotz des Rückgangs der Kinderzahlen in den dörflichen Ortsteilen überall eine eigene Einrichtung erhalten bleibt – bislang mit Erfolg, auch wenn die Schließungsfragen vor Ort bleiben. Bad Sachsa sieht hingegen keine Möglichkeit, über einen bestehenden Halbtagskindergarten in einem Ortsteil hinaus weitere dezentrale Einrichtungen vorzuhalten. Dies

wird angesichts der niedrigen Geburtenzahlen als wirtschaftlich nicht tragfähig erachtet. In der jüngeren Vergangenheit musste ein von einer Elterninitiative getragener Kindergarten in einem Dorf geschlossen werden (vgl. auch Tab. 3). Dieser hatte zuvor über mehrere Jahre einen städtischen Zuschuss erhalten, doch erfolgte die Förderung durch die Kommune nur so lange, wie sie selbst keine ausreichende Zahl an Kindergartenplätzen bereitstellen konnte und die Eltern ihren Rechtsanspruch hätten einklagen können. Als die Stadt ihr Angebot ausgeweitet hatte und den Bedarf decken konnte, fiel die Unterstützung unter die freiwilligen Aufgaben, bei denen Bad Sachsa als Bedarfszuweisungskommune sparen muss. Ein Befragter aus dem betroffenen Ortsteil kritisierte diese Entscheidung:

„Und das war dann auch unglücklich, warum er dann nicht mehr finanziert worden ist oder nicht mehr konnte. Gibt's unterschiedliche Positionen zu, ne?“ (S36)

Allerdings erklären sich diese unterschiedlichen Prioritätensetzungen in den beiden Untersuchungsge-
meinden auch aus Pfadabhängigkeiten – wie der Selbstverständlichkeit und somit Tradition der Ganztagsbetreuung in Harzgerode aus DDR-Zeiten – sowie aus der unterschiedlichen Siedlungsstruktur, die in Bad Sachsa deutlich kompakter ist, wodurch die Erreichbarkeit der Einrichtungen in der Kernstadt vergleichsweise einfacher ist.

Trotz aller finanziellen Restriktionen, das zeigt die hier vorgestellte Studie, besitzen demografisch und ökonomisch „geschrumpfte“ Regionen durchaus Handlungsspielräume in der Art ihrer Aufgabenerfüllung. Sie setzen Schwerpunkte und Prioritäten, insbesondere bei der Erfüllung sogenannter freiwilliger Aufgaben, und müssen sie zugleich setzen. Ein wesentlicher Daseinsvorsorgebereich sind in diesem Zusammenhang Einrichtungen der sozialen Infrastruktur für unterschiedliche Altersgruppen. Die überwiegend positive Bewertung der lokalen Daseinsvorsorge durch die kommunalen Entscheidungsträger rührt auch daher, dass bisheriges Anpassungshandeln an die veränderten Rahmenbedingungen auch als – angesichts widriger Umstände – relativ erfolgreich empfunden wird. (Weitere) Schließungen von Daseinsvorsorgeeinrichtungen konnten in der jüngsten Vergangenheit verhindert und sollen möglichst auch in Zukunft ausgeschlossen werden.

Vergangenheit als Bewertungsmaßstab

Die Vergangenheit dient in zweifacher Form als Reflexionsfolie: einerseits als Erinnerung an eigene frühere Gestaltungsmöglichkeiten, andererseits als Vergleich der lokalen Daseinsvorsorgeausstattung im Zeitvergleich. Im Falle der in den Gruppeninterviews befragten älteren Einwohnerinnen, vor allem den Hochaltrigen unter ihnen, fallen die individuelle und die kollektive Erfahrung oft zusammen – entsprechend ist von einer doppelten Verlusterfahrung zu sprechen. Zum einen fiel den älteren Menschen die Alltagsbewältigung in früheren Lebensphasen leichter, sei es, weil sie selbst automobil waren oder aber Mitnahmemöglichkeiten problemlos aktivieren konnten:

„So wie mein Mann, der muss jetzt zur OP, zur Hüft-OP, da [ist's] man gut, dass ich da jemanden hier im Ort habe. Sonst müsste ich mit dem Bus fahren. Ich weiß gar nicht, wie die Busse fahren. Auto darf ich nicht mehr fahren.“ (G5)

Zum anderen geht die verringerte persönliche Mobilität mit einer langfristig beobachteten Ausdünnung bzw. Zentralisierung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen einher:

„In den Dörfern waren überall Säle, konnten eben Veranstaltungen stattfinden. Ist nicht mehr.“ (G4)

„Wir haben früher vier Bäcker gehabt, vier Fleischer hier, in dem kleinen Ort. Heute haben wir gar nichts.“ (G2)

Die Veränderungen werden im Ostharz dramatischer beschrieben als im Westharz, wo eine längere Gewöhnung an das veränderte Ausstattungsniveau zu beobachten ist. Zugleich dient das DDR-Modell der Organisation von Daseinsvorsorge auf sachsen-anhaltischer Seite als weiterer historischer Bezugsmaßstab:

„Zu DDR-Zeiten hatte man überall die Gemeindeschwester, das war kein schlechtes Modell. Und [der Arzt] hatte zweimal die Woche Sprechstunde [...], und die Leute, wenn mal was zu verbinden war oder irgendwas, gingen dann auch zur Schwester. [...] Und die hat dann geraten: ‚Nee, du brauchst nicht zum Arzt oder fahr doch zum Arzt‘, das war keine schlechte Einrichtung“ (G1).

Auch eine befragte Rentnerin aus Bad Sachsa wünschte sich eine solche Gemeindeschwester, die über Nacht ansprechbar sein, kleine Dinge selbst machen oder zumindest beraten sollte, wo Hilfe zu finden sei.

Die Vergangenheit wird in diesen Bezugnahmen nicht durchweg als „besser“ dargestellt – vielmehr erfolgt die Interpretation des aktuell Vorgefundenen vor dem Hintergrund der eigenen im Zeitvergleich oft eingeschränkten Mobilität. Zugleich wurde in den (explorativ angelegten) Gruppeninterviews nur ein kleiner Ausschnitt der Daseinsvorsorge thematisiert, nämlich die Bereiche, die im Alltag der älteren Bevölkerung vordergründig relevant sind, d. h. vor allem die medizinische und Nahversorgung sowie der öffentliche Personennahverkehr. Andere Felder, insbesondere der technischen Infrastruktur, fanden keine Berücksichtigung – nicht zuletzt, weil sie teilweise als selbstverständlich gelten, auch wenn sie in einer historischen Perspektive noch nicht allzu lange diesen Status innehaben (wie beispielsweise die Telefonversorgung im Ostharz oder die Kanalisation in beiden untersuchten Kommunen).

Ergebnisreflexion II: Gestaltungsoptionen für lokale Lebensqualität

Kleinstädte wie Bad Sachsa oder Harzgerode mit ihren heutigen Ortsteilen, die bis vor wenigen Jahren oder Jahrzehnten noch selbstständige Dörfer (bzw. mit Güntersberge im Fall von Harzgerode sogar selbst eine eigenständige Stadt) waren, sind in einer historischen Perspektive durch Zyklen des Aus- und Abbaus von Daseinsvorsorgeeinrichtungen gekennzeichnet. Dies macht Tab. 3 am Beispiel des Dorfes Tettenborn, das seit 1972 zu Bad Sachsa gehört, deutlich. Insbesondere die technische und in diesem Fall auch die kulturelle Infrastruktur stechen in dieser Auflistung hervor – angesichts einer komplett fehlenden medizinischen Versorgung, keinerlei verbliebenen stationären Einkaufsmöglichkeiten sowie der Abwesenheit der öffentlichen Verwaltung. Allerdings ist auch erkennbar, dass es in der Vergangenheit keinen Zeitpunkt gab, in dem alle Einrichtungen parallel existiert hätten.

Tab. 3 verweist auch darauf, dass eine typische Gestaltungsstrategie im lokalen Umgang mit der multidimensionalen Schrumpfung die Schließung oder Zentralisierung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen ist. Dennoch wird eine ausschließliche Verlustperspektive der Realität nicht gerecht, wie die genannten Beispiele Kinderbetreuung, Kanalisation oder Internet zeigen. In der Untersuchung konnten vielmehr drei weitere Gestaltungsmuster im Umgang mit der Daseinsvorsorge unterschieden werden:

- (1) *Halten*: Dies ist eine von den Entscheidungsträgern verfolgte Strategie, die oben kurz am Beispiel der Kindergärten dargestellt wurde. Wenn Einrichtungen lokal für besonders wichtig gehalten werden, dann gibt es verstärkte Anstrengungen zu ihrem Erhalt. Dies lässt sich aus einer Außenperspektive als „Konservatismus“ oder „Uneinsichtigkeit“ deuten, doch nehmen die Akteure eine gegensätzliche Deutung vor, wenn sie auf die langfristige Attraktivität ihres Ortes verweisen.
- (2) *Protest*: Abbauprozesse werden nicht nur konfliktlos „hingenommen“. Schulen als wichtige symbolische Einrichtungen sind dafür ein zentrales Beispiel. In der Untersuchungsregion sind in den vergangenen zwei Jahrzehnten vor allem im Ostharz zahlreiche Einrichtungen im Grund- und Sekundarbereich geschlossen worden. Im Gegenzug formierten sich Widerstand und Protest, aber auch neue institutionelle Formen wie Fördervereine und Kooperationen zwischen Kommunen und Landkreisen oder zwischen Eltern, Lehrern und Verwaltungen.
- (3) *Innovation*: In einigen Bereichen der Daseinsvorsorge wurden von den Anbietern, teils aber auch unter Engagement der lokalen Bevölkerung neue Angebotsformen entwickelt. Dazu gehören beispielsweise mobile Nahversorgungskonzepte (rollende Supermärkte, Sparkassenbus) oder Interessengemeinschaften, die mit einem funkgestützten Internet zwar keine Breitbandqualität ersetzen, die zuvor anliegende Leistungsfähigkeit aber zumindest erhöhen. Schließlich können die lokalen Feuerwehren, die seit langem mit Problemen der Gewährleistung der Tageseinsatzbereitschaft und Nachwuchsmangel konfrontiert sind, als lernende Organisationen charakterisiert werden, die eigene Anpassungsstrategien entwickeln (Steinführer 2013).

	Einrichtung	Zeitraum der Existenz	heute
1. Mobilität	Bahnanbindung	(Bahnhof) 1869–1976	☞
	Busverbindung Kernstadt	seit ?	✓
2. Technische Infrastruktur	Elektrizität	seit 1913	✓
	Telefonanbindung	1913–1920 (Telegrafenanstalt und öffentlicher Fernsprecher); private Verbreitung seit 1960er Jahren	✓
	Wasserleitung	seit 1933/34	✓
	Kanalisation (Pumpwerk)	seit 1994/95	✓
	Internet	16 MBit/s ab 2012	✓
3. Kultureinrichtungen	Dorfgemeinschaftshaus	(seit 1972; zuvor Schule)	✓
	Grenzlandmuseum	1992	✓
	Gaststätte 1	seit ?	✓
	Gaststätte 2–5	letzte: bis 1980er Jahre	–
	Jugend- und Bildungshaus	seit 1983	✓
	Gemeindehaus Kirche	seit 1962	✓
4. Bildungswesen	Grundschule	vor 1820–1972	–
5. Nahversorgung & Dienstleistungen	Lebensmittelladen 1–4	Schließungen 1980er/90er Jahre; letzte: 2002	–
	Bäcker 1–3	bis ?	☞
	Fleischer 1–2	bis ?	–
	Gemüsegeschäft 1–2	(1: 1957–1960) (2: bis?)	–
	Bankfiliale	bis ?	–
	Poststelle	1940er–1995	–
6. Kinderbetreuung	Kindergarten (Elterninitiative)	2002–2009	–
7. Gesundheitswesen	Hausarzt	je vorhanden?	–
	Fachärzte	je vorhanden?	–
8. Öffentliche Sicherheit	Freiwillige Feuerwehr	seit ca. 1830 (z.T. Pflichtfeuerwehr)	✓
	Polizeistation	bis Mitte 1960er Jahre	–
9. Öffentliche Verwaltung	Gemeindeverwaltung	bis 1972	–
	Zollstation	bis ?	–

Legende: ✓ vorhanden (Stand 2012) ☞ Bus zum Zug; mobiler Anbieter
 – nicht vorhanden ? keine näheren Informationen

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Chronik 2009 und auf der Basis von Interviews mit Schlüsselpersonen (S7, S8, S34 und S36) und Einwohnern (G5)

**Tabelle 3: Daseinsvorsorge im Dorf heute
 (am Beispiel von Tettenborn, Ortsteil von Bad Sachsa)**

Ohne die Bedeutung und die von vielen Einwohnern schmerzhaft erfahrenen Ausdünnungs- und Zentralisierungsprozesse der Daseinsvorsorge vernachlässigen zu wollen, ist es aus unserer Perspektive wichtig, auch im zweifellosen „Weniger“ auf Gestaltungshandeln hinzuweisen, dem eigene Relevanzsetzungen der lokalen und regionalen Akteure zugrunde liegen. Wenn auch in dem hier verwendeten Material keine explizite Bezugnahme auf die „gleichwertigen Lebensbedingungen“ erfolgte, so gibt es doch klare – wenn auch sozial- und altersgruppenspezifisch variierende – Vorstellungen von „guter“ oder „unzureichender“ Lebensqualität, also davon, was unbedingt zu bleiben hat. Nicht immer sind Haltebemühungen, Proteste und Innovationen von Erfolg gekrönt. Zugleich wird deutlich, dass Daseinsvorsorge stets in der Längsschnittperspektive zu betrachten ist. Nur so werden Entwicklungszyklen, zeitspezifische Ausstattungserfordernisse sowie Abbau- und Aufbauprozesse erkennbar.

„Das Nötige, was man erwarten kann“ – Zusammenfassung

Die Anpassung der Daseinsvorsorge an die Folgen von Alterung und Schrumpfung, wirtschaftlicher Probleme und überschuldeter kommunaler Haushalte ist in ländlichen Gemeinden gelebter Alltag und Herausforderung für die Zukunft zugleich – ebenso wie die Bewältigung dieser Veränderungen durch die Bevölkerung. Seit Jahrzehnten werden in ländlichen Räumen wie der hier vorgestellten Mittelgebirgsregion Einrichtungen der Daseinsvorsorge vor allem im Bereich der sozialen Infrastruktur und der stationären Nahversorgung ausgedünnt und zentralisiert. Dieser Prozess verläuft zu Lasten der Dörfer und zugunsten der Klein- und Mittelstädte. In Bezug auf die technischen Daseinsvorsorgeeinrichtungen ist in einer Längsschnittperspektive hingegen vor allem der Ausbau bemerkenswert.

Siedlungsstrukturell und teilträumlich ungleiche Lebensbedingungen sind seit jeher Realität. Deren Gleichwertigkeit aber ist aus einer analytischen Perspektive nicht bestimmbar, sondern bleibt eine normative Frage. „Das Nötige, was man erwarten kann“, sei vorhanden, sagte einer der befragten Ortsbürgermeister im Harz (S18). In diesem „Nötigen“ stecken Selbstbescheidung, Aushandlungsspielraum und normative Erwartungen zugleich. Um zu entscheiden, was „das Nötige“ und „zu Erwartende“ ist, definieren die Entscheidungsträger lokale Lebensqualität anhand planerischer Vorgaben (etwa kommunale Pflichtaufgaben und Ausstattungskataloge Zentraler Orte), aber auch aufgrund der gewohnten Ausgangssituation und wahrgenommener Handlungsspielräume (z. B. im Rahmen finanzieller Engpässe und institutioneller Hürden). In diesem nie abgeschlossenen Gestaltungsprozess der Anpassung der Daseinsvorsorge beeinflussen die Entscheidungen von heute auch die Anpassungsfähigkeit von morgen – und beeinträchtigen sie gegebenenfalls. Die Bevölkerung, die den Wandel der Daseinsvorsorge in ihrer Alltagsorganisation bewältigen muss, hat eigene, alters- wie sozialgruppenspezifische Vorstellungen von Lebensqualität und arrangiert sich zugleich mit dem Vorhandenen. Die Bestimmung und Bewertung von Lebensqualität ist für beide Akteurstypen sowie für alle Alters- und Sozialgruppen somit ein kontinuierlicher Bestandteil der Anpassung und Bewältigung, ohne dass dabei normative Vorstellungen „guter“ Lebensqualität aufgegeben werden.

Das Ideal gleichwertiger Lebensbedingungen im gesamten Bundesgebiet wurde in der Untersuchungsregion nicht bemüht – vielmehr erfolgen Vergleiche mit Regionen, denen es „noch schlechter“ geht, oder mit der Vergangenheit. Auch die noch mögliche Erfüllung freiwilliger Aufgaben dient als Bewertungsmaßstab. Das jetzt Vorgefundene, das Geschaffene, die Pfadabhängigkeiten sind Maßstab der Auseinandersetzungen vor Ort. Schulen, Busverbindungen, Jugendklubs, Hausärzte gilt es für die verbliebene Bevölkerung und eine fiktive Gruppe möglicher Zuwanderer zu sichern. Dabei geht es vorrangig um eine Sicherung „nach unten“, eine Bewältigung des „Weniger“, um möglichst keine weitere Verschlechterung lokaler Lebensqualität zuzulassen. Dafür wird versucht, Kindergärten und Schulen zu halten, erfinden sich Feuerwehren neu oder schafft man sich funkgestützte Internetanbindungen auch ohne Breitband. Das stellt nicht in Abrede, dass die finanziellen Rahmenbedingungen oft prekär, manche Lösungen nicht auf Dauer tragfähig und die eingebundenen Akteure überlastet sind – aber die vor Ort Lebenden sind nicht nur Betroffene, sondern auch Handelnde. Um dem gerecht zu werden, benötigt die Daseinsvorsorge-Debatte nicht nur eine Defizit-, sondern ebenso eine Gestaltungsperspektive.

Kritisch bleibt festzuhalten, dass Daseinsvorsorge Bestandteil politischer Aushandlungsprozesse ist und deshalb vom Zugang der Betroffenen – Bürger wie Kommunalvertreter – zur Macht abhängt. Entscheidungsträger prägen mit ihren Bewertungsmaßstäben, Annahmen über die Wirklichkeit und ihrer persönlichen Lebenssituation diese Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse. Der Einfluss der betroffenen Bürger wird durch deren Organisations- und Artikulationsfähigkeit sowie ihre Kreativität in Bezug auf Protestaktionen und Zugang zu Entscheidungsträgern auf unterschiedlichen Ebenen bestimmt. Die verbreitete Anpassungsstrategie „Halten(wollen)“ kann auch dazu führen, dass neue Entwicklungen ignoriert, die mangelnde Qualität sehr kleiner Einrichtungen nicht ausreichend reflektiert und denkbare bzw. anderswo

praktizierte Gestaltungsalternativen unzureichend diskutiert werden. Demzufolge bleibt eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung für besonders von Alterung und Schrumpfung betroffene Regionen bestehen, um finanzielle, rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen für die Aushandlung lokaler Lebensqualität zu gewährleisten. Die schrumpfenden Ressourcen schrumpfender Regionen sind bei weitem nicht auf demografischen Wandel zu reduzieren – und ob sich die damit verbundenen Anpassungsprozesse künftig wie in der Vergangenheit relativ geräuschlos vollziehen werden, bleibt eine offene Frage der Praxis wie der Raumforschung.

Literatur

- Barlösius, Eva; Neu, Claudia (Hg.) (2008a): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation; 21).
- Barlösius, Eva; Neu, Claudia (2008b): Territoriale Ungleichheit: Eine spezifische Ausprägung räumlicher [Ungleichheit]. In: dies. (Hg.): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation; 21), S. 17-23.
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (2010): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung – INKAR Ausgabe 2010. CD-ROM. Bonn.
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (2011): Lebensqualität in kleinen Städten und Landgemeinden. Aktuelle Befunde der BBSR-Umfrage. BBSR-Berichte Kompakt 5/2011. Bonn.
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (Hg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- Becker, Heinrich; Brauer, Kai M. (2006): Plenum XIII: Region als Dimension sozialer Ungleichheit. Einleitung. In: Rehberg, Karl-Siebert (Hg.): Soziale Ungleichheit, Kulturelle Unterschiede. Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München 2004. Bd. 2. Frankfurt/M., New York: Campus, S. 825-827.
- Bernt, Matthias; Liebmann, Heike (Hg.) (2013): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden: Springer VS.
- Blasius, Jörg; Friedrichs, Jürgen; Klöckner, Jennifer (2008): Doppelt benachteiligt? Leben in einem deutsch-türkischen Stadtteil. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Born, Karl Martin (2007): Nutzung und Bewertung der Infrastruktur durch die Bewohner der Prignitz. In: Beetz, Stefan (Hg.): Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen. Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation; 14), S. 69-76.
- Chronik [des Dorfes Tettenborn. Stammsitz der Freiherren von Tettenborn]. Herausgegeben von der Heimat- und Geschichtsgruppe Tettenborn und der Kirchengemeinde St. Andreas Tettenborn. Berlin: Pro BUSINESS, 2009.
- Einig, Klaus; Jonas, Andrea (2009): Ungleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland. In: Europa regional 17(3), S. 59-75.
- Freitag, Thomas; Rößler, Christian; Kunz, Angela (2009): Daseinsvorsorge aus Bürgersicht. Bewertung der Lebensverhältnisse und der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der infrastrukturellen Ausstattung sächsischer Dörfer. Dresden (Schriftenreihe des Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie; 31).
- Grossmann, Katrin; Steinführer, Annett (2011): Residential Change: Conceptualization, Methodological Challenges and Research Design. In: Haase, Annegret; Steinführer, Annett; Kabisch, Sigrun; Grossmann, Katrin; Hall, Ray (Hg.): Residential Change and Demographic Challenge. The Inner City of East Central Europe in the 21st Century. Farnham, Aldershot: Ashgate, S. 17-37.
- Hahne, Ulf (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. In: Raumforschung und Raumordnung 65(4), S. 257-265.
- Keim, Karl-Dieter (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. Essay. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 37 (11. September 2006), S. 3-7.

- Kronauer, Martin (2010): Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus. 2., erweiterte und aktualisierte Auflage Frankfurt/M., New York: Campus (Original 2002).
- Naumann, Matthias; Reichert-Schick, Anja (2013): Infrastructure and Peripheralization: Empirical Evidence from North-Eastern Germany. In: Fischer-Tahir, Andrea; Naumann, Matthias (Hg.): Peripheralization: the making of spatial dependencies and social injustice. Wiesbaden: Springer VS, S. 145-167.
- Neu, Claudia u. a. (2007): Daseinsvorsorge im peripheren ländlichen Raum – am Beispiel der Gemeinde Galenbeck. Hgg. vom Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucher Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- Reichert-Schick, Anja (2008): Siedlungsregression und Schrumpfungprozesse ländlicher Gemeinden in Vorpommern. In: Europa Regional 16(1), S. 36-48.
- Seybold, Jan; Neumann, Wolfgang; Weidner, Frank (2012): Niedersächsisches Kommunalrecht. 2., durchgesehene und überarbeitete Aufl. Hamburg: Maximilian (Kommunale Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen: Schriftenreihe; 3), S. 22-26.
- Sondermann, Ariadne (2008): Die Ambivalenz des Bleibens: Erfahrungen von Arbeitslosen mit dem Leben an der Peripherie. In: Barlösius, Eva; Neu, Claudia (Hg.): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit. Berlin, S. 57-64.
- Steinführer, Annett (2013; im Druck): Freiwillige Feuerwehren als Einrichtungen der Daseinsvorsorge – tradiertes Ehrenamt im gesellschaftlichen Wandel. In: Jenki, Markus; Ellebrecht, Nils; Kaufmann, Stefan (Hg.): Organisationen und Experten des Notfalls. Zum Wandel von Technik und Kultur bei Feuerwehr und Rettungsdiensten. Münster: LIT (Zivile Sicherheit. Schriften zum Fachdialog Sicherheitsforschung; 7), 18 S.
- Steinführer, Annett; Kabisch, Sigrun (2005): Images einer langfristig schrumpfenden Stadt. Das Beispiel Johannegeorgenstadt (Sachsen). In: Berichte zur deutschen Landeskunde 79(1), S. 5-31.
- Steinführer, Annett; Küpper, Patrick; Tautz, Alexandra (2012): Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternierenden und schrumpfenden Gemeinden – Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut (Landbauforschung; Sonderheft 367).
- Vonderach, Gerd (2006): Perspektiven regionaler Peripherisierung in Deutschland. In: Sozialwissenschaftliches Journal I, H. 2, S. 9-35.

Autor/in:

Dr. Annett Steinführer
Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut Braunschweig
annett.steinfuehrer@ti.bund.de

Dr. Patrick Küpper
Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut Braunschweig
patrick.kuepper@ti.bund.de

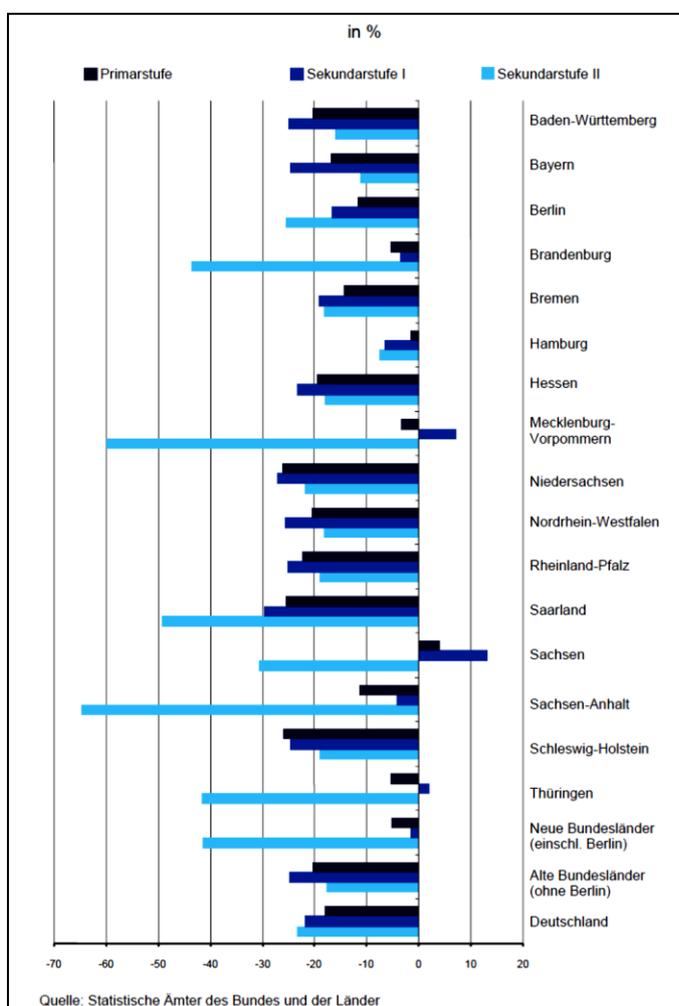
Frank Albert

Veränderungen der Schulinfrastruktur durch den demografischen Wandel – Lösungsansätze für den ländlichen Raum. Untersuchungsergebnisse einer Master-Thesis

Einführung in das Thema

Der demografische Wandel und seine Folgen für die Gesellschaft und Deutschland bleiben bedeutende Themen in der öffentlichen Diskussion. ‚Weniger, älter, bunter‘ kennzeichnen den Verlauf im Bundesgebiet. Die Auswirkungen des demografischen Wandels sind in vielen Bereichen des täglichen Lebens der Menschen schon lange evident und werden in Zukunft noch deutlicher zum Tragen kommen.

Die Schulinfrastruktur und die Folgen rückläufiger Schülerzahlen sind die Schwerpunkte dieses Beitrages. Die entscheidende Frage wird sein, ob eine wohnortnahe Schulinfrastruktur unter Abwägung fiskalischer Aspekte erhalten werden kann oder stellt sich generell die Frage, ob dies überhaupt möglich ist?



Quelle: Statistisches Bundesamt (2009). Demografischer Wandel in Deutschland, Heft 3. S. 34

Abbildung 1: Veränderungsrate der Schülerzahlen 2020 gegenüber 2006.

Schulpolitik in Deutschland ist Ländersache

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Artikel 20, Absatz 1 des Grundgesetzes ein „demokratischer und sozialer Bundesstaat“⁶. Die „Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen für Schulangelegenheiten [sind] den Ländern zugewiesen [...] (Art. 30 und Art. 70 ff. GG)“ (Avenarius und Heckel (2000), S. 19). Hepp verdeutlicht diese Tatsache:

„Im föderalen Staat der Bundesrepublik gilt das Schulwesen als das Kernstück der Länderstaatlichkeit. Im Bereich der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen verfügen die Länder über eine umfassende Gestaltungskompetenz, die geradezu monopolartig Planung, Verwaltung und Finanzierung umfasst“ (Hepp (2006), S. 244).

Aus diesem Grund gibt es in Deutschland 16 verschiedene Schulsysteme.

Doch nicht nur die Schulformen selbst unterscheiden sich zwischen den einzelnen Ländern, auch deren Trägerschaft ist verschieden geregelt (vgl. Krappweis (2009)). Daneben haben die Länder unterschiedliche Standards, hinsichtlich Klassengröße, Schulgröße, Erreichbarkeit und ähnlichem (vgl. BMVBS (2010), S. 7). Diese Uneinheitlichkeit macht es nahezu unmöglich, allgemeine Strategien im Hinblick auf die demografischen Auswirkungen im System Schule zu entwickeln. Doch diese Zergliederung des deutschen Schulsystems muss kein Nachteil sein, da die Länder vielfältige Konzepte erproben und neue Wege beschreiten können, was ein gegenseitiges Ler-

⁶ Quelle: Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG). Artikel 20 (1). In: Stascheit, Ulrich (2008). Gesetze für Sozialberufe. Textsammlung. 16. Auflage. Stand 5. August 2008. S. 22. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

nen voneinander erst möglich macht (vgl. Clement (2002), S. 44 oder BMVBS (2010), S. 21).

Demografischer Wandel in Deutschland

Wie man Abbildung 1 des Statistischen Bundesamtes entnehmen kann, werden für die einzelnen Länder bis 2020, bezogen auf das Jahr 2006, unterschiedliche Entwicklungen der Schülerzahlen prognostiziert.

Die Zahl der Schüler wird in allen Stufen sinken, wobei es regionale Unterschiede zwischen und innerhalb der Bundesländer geben wird. Für das gesamte Bundesgebiet hat das Statistische Bundesamt berechnet, dass bis zum Jahr 2020 die Zahl der Schüler um 1,8 Millionen auf rund sieben Millionen sinken wird. Dies entspräche einem Minus von 20 Prozent im Vergleich zu 2006 (vgl. Statistisches Bundesamt (2009), S. 32).

Folgen der demografischen Veränderungen auf die Schulinfrastruktur⁷

Die Rückgänge der Schülerzahlen werden Auswirkungen auf die Schulinfrastruktur und deren Auslastung haben.

Die einzelnen Bildungsbereiche werden von rückläufigen Schülerzahlen unterschiedlich stark und zeitversetzt betroffen sein (vgl. BBSR (2011), S. 5). Bei rückläufigen Nutzerzahlen wird meist über Schließungen oder Zusammenlegungen von Standorten nachgedacht. Hier ist jedoch zu bedenken, dass die Schließungen von Schulstandorten in ländlichen Räumen nicht in dem Maße durch Zusammenlegungen und Kooperationen aufgefangen werden können, wie dies in dichter besiedelten Regionen möglich ist (vgl. Schmitz-Veltin (2006), S. 348-349). Die Folgen von Schulstandortkonzentrationen sind sowohl längere Schulwege (vgl. z.B. Fickermann et al. (2002), S. 26-29) als auch längere Schulwegzeiten (vgl. Kramer und Nutz (2006), S. 192-205).

Ein nicht ausgelasteter Schulstandort kann qualitative Nachteile mit sich bringen. Das Fächerangebot kann sich minimieren, da bestimmte Kurse ohne eine Mindestteilnehmerzahl nicht stattfinden können (vgl. Janke et al. (2007), S. 79). Des Weiteren verlangt ein qualitativ hochwertiger Unterricht eine Mindestzahl an Schülern (vgl. Küpper et al. (2008), S. 11).

Auch auf den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), haben sinkende Schülerzahlen unmittelbare Auswirkungen. So ist der ÖPNV in ländlichen Regionen direkt abhängig von der Schulinfrastruktur, da die Schüler die Hauptnutzergruppe bilden (vgl. BMVBS (2011), S. 42). Rückläufige Nutzerzahlen des ÖPNV können negative Folgen haben, wie eine Erhöhung der Fahrpreise oder eine Minimierung des Angebots. Im Ergebnis kann sich die Attraktivität betroffener Gebiete für Bewohner und einheimische Unternehmen verringern.

Folgen der demografischen Veränderungen auf die Bildungsgerechtigkeit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Eine Ausdünnung der Schulstandorte in der Fläche hat neben weiteren Schulwegen und einem größeren Zeitaufwand für die Schüler auch Auswirkungen auf die Bildungsgerechtigkeit in Deutschland. So konnten Fickermann et al. (2002) nachweisen, dass es einen Zusammenhang zwischen der Größe des Einzugsbereichs eines Gymnasiums und der Gymnasialbeteiligung der Siebtklässler auf Landkreisebene gibt: „Je größer der Einzugsbereich eines Gymnasiums, desto schlechter ist die durchschnittliche Erreichbarkeit und desto niedriger ist die durchschnittliche Gymnasialbeteiligung“ (S. 26). Auch Winkel (2013) weist darauf hin, dass der „Bildungsabschluss [...] nicht nur von der Begabung eines Schülers, sondern zugleich von der Erreichbarkeit der Schule [...] [abhängt]“ (S. 24), was er mit Verweis auf Studien des Deutschen Instituts für Stadt und Raum belegt. Doppelt betroffen von einer schlechteren Erreichbarkeit der Schulstandorte sind nach Kramer und Nutz (2006) bildungsferne Schichten. Eltern mit einem höheren Ausbildungsniveau schicken ihre Kinder trotz längerer Schulwege eher auf weiterführende Schulen als ‚bildungsferne‘ Eltern (S. 200). Außerdem sinkt durch die schlechtere Erreichbarkeit von Bildungseinrichtungen in den betroffenen Regionen die Lebensqualität für Familien. Dies führt zu unterschiedlich großem Aufwand für Kinder, was laut Schmitz-Veltin (2006) Zweifel an der Aufrechterhaltung der gleichwertigen

⁷ Unter Schulinfrastruktur werden Bildungsgänge und Schularten im Bereich der allgemeinbildenden Schulen sowie deren materielle Ausstattung (Gebäude, Sporthallen etc.) verstanden.

Lebensbedingungen aufkommen lässt (S. 349).

Bedeutung der Schulinfrastruktur für den ländlichen Raum

Schule wird als Standortfaktor (vgl. z.B. Gatzweiler und Kocks (2004), S. 138; Neu (2007), S. 83-84) für Zu- oder Abwanderung, gerade im Hinblick auf die Familienplanung, oder Gewerbeansiedlung, gesehen. Verlieren ländliche Räume ihre Bildungsinfrastruktur, verlieren sie auch einen wichtigen Standortfaktor. Darüber hinaus haben Bildungseinrichtungen nicht nur eine Bildungs-, Unterrichts- und Erziehungsfunktion. Schulen sind auch fester Bestandteil des soziokulturellen Lebens (vgl. Frank (2011), S. 164). Zu ähnlichen Rückschlüssen kommen auch Favry und Hiess (2008) bei ihrer Arbeit zu ländlichen Regionen in Österreich: „In den kleinen ländlichen Gemeinden bildet die Schule – ähnlich wie das örtliche Geschäft – einen Mittelpunkt des Gemeinschaftslebens“ (S. 62). Schulorte bzw. deren Infrastrukturen werden nicht selten auch von anderen Institutionen genutzt. Insbesondere Sporthallen oder Aulen sind für Sportvereine, Volkshochschulen usw. für deren Nutzungszwecke besonders gut geeignet (vgl. Edelhoff und Uttke (2010), S. 3). Schulorte schaffen daher oft Synergien und Gemeinschaften, die es ohne diese örtlichen infrastrukturellen Möglichkeiten nicht gäbe. Auch für die Gemeinden selbst sind Schulen „für das kommunale Selbstverständnis ein hohes Gut“ (Back (2006), S. 34). Durch Schulstandortschließungen verlieren Orte in ländlichen Regionen daher auch wesentlich an Attraktivität. Für Neu (2007) ist klar, dass Schulen aufgrund des demografischen Wandels „eher mehr als weniger Bedeutung im ländlichen Raum erlangen müssen“ (S. 84). Sie begründet dies u.a. mit dem Rückgang der Bevölkerung, und der daraus entstehenden mangelnden Nachfrage nach Freizeitmöglichkeiten, vor allem für Jugendliche und den daraus resultierenden schwindenden Freizeitmöglichkeiten (vgl. ebd. S. 84 – 85). Neu (2007) sieht Schulen folglich als multifunktionale Orte, an denen „die Kinder mehr Zeit mit anderen Kindern und Jugendlichen verbringen und Freizeit- und Bildungsangebote wahrgenommen werden können“ (ebd. S. 85). Die Schulen und deren Relevanz für das alltägliche Leben zu erhalten, ist eine vordringliche Aufgabe. Daher besteht hier akuter Handlungsbedarf, um die genannten Abwärtstrends für Gemeinden und Dörfer zu vermeiden.

Lösungsansätze anhand ausgewählter Beispiele

Um die vielfältig genannten und beschriebenen Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Schulinfrastruktur bewältigen zu können, braucht es neue Lösungswege und Möglichkeiten einer passgenauen Umsetzung. Im Folgenden werden verschiedene Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt.

Neue pädagogische Konzepte

Der Schulunterricht kann auf verschiedene Art und Weise angeboten werden; sei es klassen-, kurs-, schulart- oder schulstandortübergreifend. Winkel (2013) nennt weitere Formen, wie beispielsweise Blockunterricht oder dezentrales Lernen. „So könnten vergleichbar mit dem Konzept der Waldorfschulen Unterrichtsfächer als Tages- oder Wochenblöcke durch Fachlehrer an Kleinschulen vermittelt werden“ (S. 24). Bei solchen Unterrichtsformen müssten nicht viele, oftmals noch junge Schüler pendeln, sondern wenige Fachlehrer zu den Schülern kommen. Eine weitere Form der Unterrichtung wäre das distance learning. Beispielsweise in Kanada wird dieses Modell des dezentralen Lernens in entlegenen Orten praktiziert (vgl. Lahne (2007)). Auch in Skandinavien wird der Unterricht in dünn besiedelten Räumen per Telekommunikation durchgeführt, ergänzt durch zeitweiligen gemeinsamen Unterricht, beispielsweise in Internaten (vgl. Winkel (2013), S. 24).

Wie solche pädagogischen Konzepte in der Praxis funktionieren können, soll ein Beispiel aus Thüringen aufzeigen.

Die Thüringer Schulordnung (ThürSchulO) lässt für Grund- und Regelschulen verschiedene Formen des Unterrichtens zu. In § 45 Abs. 3 steht dazu, dass der Unterricht vom Schulleiter, fächerübergreifend, klassenübergreifend, klassenstufenübergreifend und zeitweise kursübergreifend eingerichtet werden kann. Bei entsprechendem Bedarf kann der Unterricht auch für mehrere Schulen gemeinsam durchgeführt werden (vgl. ThürSchulO (2011), Sechster Teil). Diese Freiräume der einzelnen Schulleiter ermöglichen eine Vielzahl von individuellen Strategien für kleine Schulstandorte. Bereits 2004 wurde dieser Ansatz im Rahmen des Forschungsvorhabens „Aufbau Ost“ des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW), dem heutigen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), untersucht. Fazit der Untersuchung ist, „dass dezentrale Schulmodelle mit Schulen unterhalb traditioneller Mindeststandards bis zu einem gewissen Grad auch wirtschaftlich tragfähige Modelle für den dünn besiedelten ländlichen Raum sind“ (Freie Planungsgruppe Berlin (2004), S. 12). Darüber hinaus wurde festgestellt, dass auch kleine Schulen pädagogisch hochwertige Arbeit leisten

können (vgl. ebd. S. 12). Den entscheidenden Beitrag für das Gelingen einer „Kleinen Schule“ sehen die Wissenschaftler darin, „dass der Wille und die Bereitschaft der jeweiligen Lehrkräfte, die Akzeptanz und nachhaltige Unterstützung durch Eltern, die kommunale Verwaltung, der Schulträger und das zuständige Ministerium eine entscheidende Rolle [spielen]“ (Freie Planungsgruppe Berlin (2004), S. 12 – 13).

Mehrfachnutzungen der Schulinfrastruktur

Bereits im Jahr 2000 hat die Zentralstelle für Normungsfragen und Wirtschaftlichkeit im Bildungswesen (ZNWB) eine Empfehlung zur Mehrzwecknutzung von Schulgebäuden in den neuen Bundesländern herausgegeben. Schulgebäude sind durch rückgehende Schüler- (Nutzerzahlen) oft nicht mehr ausgelastet und somit auch nicht mehr wirtschaftlich. Daher „stellt sich die Frage, wie und unter welchen Voraussetzungen nicht ausgelastete Schulgebäude, Gebäudeteile oder Grundstücke für andere kommunale, kulturelle und soziale Zwecke genutzt oder umgebaut werden können, um den Gebäudebestand wirtschaftlich weiter zu nutzen“ (ZNWB (2000), S. 7). Tabelle 1 stellt mögliche Mehrzwecknutzungen an Schulen dar.

Kindergarten	Seniorentreff
Volkshochschule	Verschiedene caritative Verbände
Musikschulen	Pfarrheim
Berufsbildungswerk	Vereinsstätte (z.B. Spielmannszug o.ä.)
Erwachsenbildung	Bücherei / Gemeindebibliothek
Gemeindeverwaltung	Fahrschule
Gemeinderat	Arztpraxen
Gemeindebüro	Cafeteria (bei Ganztagschulen zur Versorgung der Lehrer und Schüler; sonst als öffentliche Gaststätte nutzbar)
Landratsamt	
Jugendamt	
Jugendklub	
Familienzentrum	

Eigene Darstellung nach ZNWB (2000), S. 12 - 13.

Tabelle 1: Beispiele für Mehrzwecknutzungen an Schulen.

Die ZNWB weist darauf hin, dass „Schulgebäude [...] sich in der Regel ohne größere bauliche Vorkehrungen für schulische und außerschulische Einrichtungen für Bildung und Weiterbildung sowie als gesellschaftlicher und sozialer Treffpunkt z.B. für Arbeitsgruppen und Vereine nutzen [lassen]“ (ZNWB (2000), S. 12). Es wird auch betont, dass sich eine Umwidmung der Gebäude öffentlich fördern lässt, soweit diese anschließend als öffentliche Einrichtung im engeren Sinn genutzt werden (vgl. ebd. S. 12). Einschränkend und besonders wichtig ist hierbei jedoch, dass die schulische Nutzung bei jedweder anderen Nutzung einen ungestörten Unterricht erfordert und daher vorrangig zu behandeln ist (vgl. ebd. S. 12).

Mehr Gestaltungsmöglichkeiten auf die regionale Ebene verlagern

Es wird oft gefordert, mehr Handlungsmöglichkeiten bei den Kreisen und Schulträgern vor Ort anzusiedeln. Im Umkehrschluss bedeutet dies weniger Landesvorgaben. Die Länder selbst könnten hier einen gestalterischen Rahmen setzen und betroffene Standorte vor Ort konkrete Lösungsmöglichkeiten selbst erarbeiten lassen. So könnten Lösungen für jeden Standort passgenau zugeschnitten werden. Darüber hinaus muss sich an der diffusen Situation der verschiedensten Zuständigkeiten etwas ändern. Burgdorff (2010) beschreibt diesen Umstand der unterschiedlichsten Zuständigkeiten wie folgt und fordert gleichzeitig: „Die Bewohnerinnen und Bewohner einer Stadt interessiert es nicht, ob das Bildungsangebot vom Land oder von der Stadt, vom Kultur-, Jugend- oder vom Schulamt zu verantworten ist. [...] die Kommunen [brauchen] gebündelte und klare Verantwortlichkeiten im Bildungsbereich“ (S. 11). Vor allem die strikte Trennung von Zuständigkeiten ist, so Burgdorff weiter, einfach nicht mehr zeitgemäß und entspricht weder der Ganztagsrealität in den Schulen noch der Realität des Bildungsalltags von Schülern (vgl. ebd. S. 11).

Darüber hinaus wird gefordert, die Schulentwicklungsplanung stärker in die Regionalplanung mit einzu-beziehen. Frank (2011) stellte diesen Umstand der mangelnden Einbeziehung in seiner Dissertation zur Schulentwicklungsplanung in zwei Kreisen Schleswig-Holsteins fest.

Auf der jetzigen gesetzlichen Grundlage sind innovative und individuelle Lösungsmöglichkeiten kaum vorstellbar, so Reiner Klingholz vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Klingholz (2009) sieht bei neu- oder andersartigen Umsetzungsmöglichkeiten Probleme, „wenn dabei sämtliche kommunale, nationale und EU-weite Regelwerke und Normen beachtet werden müssen“. Seiner Meinung nach macht „die Bürokratie [...] Innovationen geradezu unmöglich.“ (ebd. S. 12). Er fordert daher nicht nur eine rechtliche Lockerung, sondern auch mehr finanzielle Autonomie und Mitbestimmung der Kommunen und Bürger vor Ort, damit diese sich mitgenommen fühlen und ihre Vorstellungen und Ideen mit einbringen können (vgl. ebd. S. 12 – 13).

Wie eine solche Verlagerung der Kompetenzen auf lokale Ebene im Alltag umgesetzt werden kann und welche Möglichkeiten sich hieraus für die Schulentwicklungsplanung in ländlichen Regionen ergeben können, sollen zwei Beispiele aus Südtirol/Italien und Schweden zeigen:

Südtirol unterhält in der Fläche sehr viele kleine Schulen. Um in Regionen mit sinkenden Schülerzahlen die Schulstandorte erhalten zu können, werden dort neue Wege der Schulorganisation beschritten. Eine Möglichkeit, kleine Schulen in der Fläche zu erhalten, bietet das italienische Schulautonomiegesetz.

In Südtirol treten an die Stelle von Grund- und Mittelschulen sog. Sprengelschulen, die nach Möglichkeit stufenübergreifend gebildet werden können (vgl. Hofer und Watschinger (2008), S. 135). Hofer und Watschinger (2008) beschreiben die Vorteile solcher Sprengel wie folgt:

„Ausgestattet mit einer weitreichenden Autonomie, bieten diese Schulsprengel ‚Ermöglichungsstrukturen‘ an, innerhalb derer Schule ihrem Auftrag und den Herausforderungen der Gesellschaft entsprechend tätig werden kann. Die Konstruktion dieser Schulsprengel folgt einer grundlegenden Organisations- und Entwicklungslogik, die übertragbar ist auf andere ‚mündige Organisationen‘“ (S. 133).

Doch wie funktioniert dann ein solcher Sprengel? Ein Schulsprengel wird von einer Schulführungskraft (wie einem Direktor) ohne Lehrverpflichtung geleitet. Dieser ist unmittelbarer Vorgesetzter des Personals und gesetzlicher Vertreter der Schule. In den einzelnen Schulstandorten übernehmen die Führungsaufgaben ‚vor Ort‘ sog. Schulstellenleiter (vgl. ebd. S. 137 – 139).

„Den Sprengeln wird vom Schulamt ein ‚funktionales Plansoll‘ zugewiesen. Dies ist ein Pool an Personalressourcen, die sprengelintern auf Grund von Notwendigkeiten verteilt werden“ (ebd. S. 135).

Dies hat den Vorteil, dass sich mehrere Standorte im Sprengel flexibel Personal einteilen können. Einen solchen Schulsprengel kann man sich größenmäßig in etwa so vorstellen:

„Ein Schulsprengel umfasst in der Regel mehrere Grundschulen (4 bis 7) und die Mittelschule desselben Einzugsgebietes mit einer Gesamtzahl von ca. 500 bis 900 Schülerinnen und Schülern“ (Hofer und Watschinger (2008), S. 135).

Diese Schulsprengel sind dabei nicht als administrative, sondern als pädagogische Einheiten zu verstehen. Das Schulautonomiegesetz Italiens verpflichtet Schulen zur Erstellung von Schulprogrammen zur Entwicklung eines eigenen Profils und eigener Identität (vgl. ebd. S. 136). Das besondere Merkmal dieses Programms ist seine Entstehung.

„An der Erstellung des Schulprogramms beteiligen sich alle Mitglieder der Schulgemeinschaft. Dabei gilt es, die besonderen Begabungen und Interessen der Lehrpersonen, Schüler und Eltern zum Tragen kommen zu lassen und die speziellen örtlichen Gegebenheiten zu nutzen“ (ebd. S. 136).

Es findet also ein klassischer „bottom-up-Prozess“ mit allen Beteiligten statt. Dies stärkt die Identifikation und den regionalen Zusammenhalt. Der Kerngedanke des Schulautonomiegesetzes liegt in der „Vision einer Schule, die zunehmend mehr zur ‚lernenden Organisation‘ wird“ (ebd. S. 137). Doch nicht nur die Schule selbst soll hier Mittelpunkt sein, sondern auch das kulturelle, berufliche, soziale und wirtschaftliche Angebot am Schulort und dessen Umgebung soll genutzt werden (vgl. ebd. S. 138). Jeder Schulstandort gibt sich darüber hinaus ein eigenes Schulstellenprogramm. Merkmal dieses Programms ist eine klare Schwerpunktsetzung und konkrete Umsetzungsmaßnahmen unter Einbezug der Eltern (vgl. ebd. S. 142). Darüber hinaus erlaubt das Schulautonomiegesetz, dass Kindergärten, Schulen und einzelne Schulsprengel sich zu Schulverbänden, sog. Sprengelverbänden, zusammenschließen (vgl. ebd. S. 148), um über einen noch größeren Pool von Lehrkräften, Ausstattung, finanziellen Mitteln etc. verfügen zu kön-

nen. Diese Beispiele aus Italien zeigen, dass es durchaus möglich sein kann, in einem Schulsprengel viele kleine Standorte zu erhalten und diese administrativ zusammenzufügen, Potenziale zu bündeln und Synergien zu schaffen. Um diese Möglichkeiten der Einbindung und Mitbestimmung aller beteiligten Akteure etc. zu ermöglichen, müssten in Deutschland ähnliche Gesetze zur Autonomie von Schulen verabschiedet werden.

In **Schweden** sind die Zuständigkeiten für die Infrastrukturen anders geregelt als in Deutschland. Der größte Teil der sozialen Infrastruktur wird in Schweden nämlich von den Gemeinden und den so genannten ‚Län‘⁸ getragen. Beispiele hierfür sind unter anderem Schulen, der ÖPNV, Kinder- und Alteneinrichtungen oder die Gesundheitsversorgung (vgl. Persson (2003), S. 719).

Da die Gemeinden Schwedens für den Betrieb und die Instandhaltung ihrer Schulinfrastruktur verantwortlich sind, gestalten sie diese auch selbst (vgl. Arefäll (2003), S. 755). Darüber hinaus werden im dezentralen Schulsystem Schwedens die Lehrkräfte und andere Schulangestellte von den Gemeinden beschäftigt. Ebenfalls in das Aufgabenspektrum der Gemeinden fällt der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV). Da die Gemeinden sowohl für den ÖPNV als auch für die Schulinfrastruktur verantwortlich sind, können sie diese aufeinander abstimmen. Ferner kann die Gemeinde sinnvolle Einzugsbereiche für die verschiedenen Schulstandorte in ihrem Gebiet festlegen. Dies ist unter anderem möglich, da es in Schweden keine gesetzlichen Vorgaben darüber gibt, wie groß oder klein Schulstandorte sein sollen oder wie weit ein Schüler fahren muss, um einen Schulstandort zu erreichen. Man muss sich jedoch bewusst machen, dass in Schweden durchschnittlich rund 45% der Gesamtausgaben einer Gemeinde für Bildung, sprich für Schulen und den Vorschuldienst, ausgegeben werden (vgl. ebd. S. 756). Ein weiteres Merkmal des schwedischen Schulsystems ist die Schulwahlfreiheit der Schüler. Diese haben ein Anrecht darauf, die Schule besuchen zu können, die dem Wohnort am nächsten ist oder eine Schule aus einem anderen Einzugsbereich zu wählen. Darüber hinaus können die Schüler auch Schulen anderer Gemeinden oder freie Schulen besuchen. Die Heimatgemeinden sind verpflichtet, solchen Wünschen der Schüler, soweit wie möglich, nachzukommen. Überdies haben Schulen, die solche Schüler aufnehmen, einen Anspruch auf einen finanziellen Zuschuss der Wohngemeinde des Schülers. Die Gemeinden sind aber in diesen Fällen nicht verpflichtet, den Transport des Schülers bereitzustellen (vgl. ebd. S. 756). In der Praxis bedeutet dies für die Gemeinden ein Abwägen: Lässt man die Schüler möglichst wohnortnah die Schule besuchen, also viele kleine Standorte mit hohen Kosten und weniger Kosten für die Beförderung. Oder konzentriert man die Schulen auf wenige Standorte und nimmt dafür beispielsweise höhere Transportkosten in Kauf.

Dieses System kann sowohl Vor- als auch Nachteile mit sich bringen. Die Kommunalverwaltungen stehen in jedem Fall unter dem Erwartungsdruck der Bevölkerung. Arefäll (2003) drückt dies so aus: „Die Kommunalverwaltung ihrerseits mit ihren örtlich gewählten Politikern wird wahrscheinlich sensibel auf die öffentliche Meinung vor Ort reagieren“ (S. 757). Dies kann auf der einen Seite von Vorteil sein, weil sich betroffene Bürger vor Ort somit in den Prozess der Entscheidungsfindung einbringen können. Es kann jedoch auch zu Nachteilen führen, weil die Politik keine unpopulären Entscheidungen treffen will und diese stattdessen zu Ungunsten der Schüler oder der Gemeindefinanzen einfach in die Zukunft verschiebt. Lässt sich eine Schulschließung jedoch nicht vermeiden, hat das schwedische Schulrecht hier die Möglichkeit der Gründung einer unabhängigen Schule zugelassen. Damit können sich Eltern oder Bürger vor Ort an die nationale Bildungsbehörde wenden und eine solche Gründung beantragen. Wird diese genehmigt, muss die Gemeinde auch weiterhin, da sie gesetzlich verpflichtet ist, Zuschüsse an die dann neue unabhängige Schule entrichten (Arefäll (2003), S. 757). Dies gilt jedoch nur für die Grundschulen.

Bedingt durch die 17 verschiedenen nationalen Programme bei den Oberschulen, gestaltet es sich hier anders. Die Gemeinden müssen „die örtliche Nachfrage berücksichtigen“ (ebd. S. 757). Die Gemeinden können sich, da sie oft nicht alle nationalen Programme anbieten können, bei anderen Gemeinden in der Region „einkaufen“ (ebd. S. 757), d.h. die Kosten für ihre Schüler, die in den Nachbargemeinden unterrichtet werden, übernehmen. Um hier Kosten zu sparen, „... treffen die Gemeinden einer Region oft schriftliche Vereinbarungen über die wechselseitige Zuweisung von Schülern, über die Aufnahmebedingungen und über die Zahlungen der Gemeinden“ (ebd. S. 758). Die Gemeinden sind bei Schülern der Oberschule nicht wie bei den Grundschulen verpflichtet, Transportmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.

⁸ ‚Länsstyrelsen‘ = staatliche Körperschaft auf Kreisebene, ähnlich den deutschen Kreisen (vgl. Persson (2003) S. 719 und 723).

Stattdessen müssen sie die täglichen Fahrtkosten zwischen Schule und Wohnort ersetzen. Ist der Weg zwischen Schule und Wohnort zu weit, haben Schüler einen Anspruch auf Unterstützung für eine Unterkunft und Verpflegung in der Nähe der Schule seitens ihrer Wohngemeinde (vgl. Arefäll (2003), S. 758).

Wie am Beispiel Schwedens deutlich wird, können einzelne Gemeinden auf veränderte Schülerzahlen individuell reagieren. Dies ist jedoch nur aufgrund des schwedischen Schulgesetzes möglich, welches den Gemeinden vollkommene Gestaltungsfreiheit innerhalb der Rahmenbedingungen des nationalen Parlaments zuspricht. Auch geben die skandinavischen Länder mehr Geld für Bildung aus als Deutschland (vgl. Diller et al. (2008), S. 138). Dies ist sicherlich mit ein Grund dafür, warum diese Länder in Schulvergleichen wie dem PISA-Test besser abschneiden als beispielsweise Deutschland. „Nicht die höhere Effizienz der Schulversorgung erklärt die höheren Standards, sondern die höhere politische Wertschätzung des Themas“ (Diller et al. (2008), S. 139).

Flexibilisierung der Schulunterrichtszeiten

Wie weiter oben beschrieben, wird der ÖPNV in ländlichen Regionen wesentlich von Schülern genutzt. Um eine Optimierung im ÖPNV zu erreichen und Einsparungen (Fahrten und Fahrzeuge) zu erzielen, wäre es ratsam, eine Flexibilisierung der Schulunterrichtszeiten der Schulstandorte vorzunehmen und die Taktung der Busse darauf abzustimmen. „Bei weiterer zeitlicher Entflechtung des Schulbeginns könnten bei verringerter Schülerzahl weniger Busse einen größeren Versorgungsraum bedienen. Ähnlich verhält es sich mit den Schulschlusszeiten“ (Freie Planungsgruppe Berlin (2004), S. 80).

Fazit

Ziel dieses Beitrags ist es, Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, wie eine wohnortnahe Schulinfrastruktur trotz rückläufiger ‚Nutzerzahlen‘ gewährleistet werden kann und gleichzeitig auch ein pädagogisch hochwertiger Standard erhalten bleibt.

Vielfältige pädagogische Konzepte sind bereits vorhanden. In Thüringen ist es möglich, dass Schulleiter für Grund- und Regelschulen den Unterricht fächerübergreifend, klassenübergreifend, klassenstufenübergreifend, kursübergreifend oder gemeinsam mit anderen Schulen organisieren und durchführen können. Die Thüringer Schulordnung lässt solche Entscheidungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene zu. Doch nicht nur in Thüringen ist es möglich, Handlungsspielräume auf die lokale Ebene zu verlagern. Auch die Beispiele aus Südtirol und Schweden verdeutlichen, dass Verlagerungen der Kompetenzen auf regionale Ebenen im Alltag praktikabel sind. So haben Schulsprengel in Südtirol ein breites Spektrum an Handlungsmöglichkeiten, was sowohl die Schulstandortplanungen, die finanzielle Zuweisung von Mitteln als auch die flexible Einteilung von Personal betrifft. Auch Gemeinden und Kreise Schwedens haben deutlich mehr Zuständigkeiten in verschiedenen Bereichen als ihre Pendanten in Deutschland. So können sie beispielsweise ihren ÖPNV und ihre Schulplanungen aufeinander abstimmen, da sie für beides zuständig sind.

Es kann und wird jedoch keine Patentlösungen geben. Jede Region und jeder Schulstandort ist für sich individuell. Es ist daher wichtig, sich zu informieren, welche Lösungsmöglichkeiten bei schwindenden Schülerzahlen am jeweiligen Schulstandort möglich sind. Hier gilt es, die künftige Entwicklung der Schülerzahlen genau zu kennen und frühzeitig nach geeigneten Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Dabei darf es keine Denkverbote geben. Es ist von großer Bedeutung, den Prozess der Lösungssuche so transparent wie möglich zu gestalten und möglichst alle Akteure, von der Gemeinde- oder Schulverwaltung, über Lehrerinnen und Lehrer, betroffene Eltern und Schüler oder auch die Schulträger bei der Suche einzubinden. Sind der Wille, die Bereitschaft und die Akzeptanz der Betroffenen vor Ort, sowie der zuständigen Behörden und Ministerien gegeben, neue, eigene Lösungswege zu gehen, so ist es möglich andere Konzepte der Schulgestaltung in ländlichen Regionen mit rückläufigen Schülerzahlen zu erproben.

Da Schulen als Standortfaktoren gerade in ländlichen Regionen wichtig sind, ist es bedeutsam für diese Regionen, sich mit dem Thema der Schulstandortsicherung auseinander zu setzen.

Literaturverzeichnis

- Albert, Frank, 2012: Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Schulinfrastruktur in ländlichen Räumen. Master-Thesis. Hochschule Weihenstephan-Triesdorf. Veröffentlicht in der Teilbibliothek Triesdorf.
- Arefäll, Eva-Lena, 2003: Schulische Infrastruktur und Schülertransport in ländlichen Gemeinden Schwedens. In: Demographischer Wandel und Infrastruktur im ländlichen Raum – von europäischen Erfahrungen lernen? Informationen zur Raumentwicklung. Heft 12.2003. S. 755 – 760. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. (Hrsg.). Bonn. Selbstverlag.
- Avenarius, Hermann; Heckel, Hans, 2000: Schulrechtskunde. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft. 7. Auflage. Neuwied: Hermann Luchterhand Verlag GmbH.
- Back, Hans-Jürgen (Hrsg.), 2006: Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 7. Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung für Regionen in Nordwestdeutschland. Arbeitsmaterial der ARL. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). BBSR-Berichte KOMPAKT. 11/2011. Bildung, Gesundheit, Pflege – Auswirkungen des demografischen Wandels auf die soziale Infrastruktur. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), 2011: Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis. Modellvorhaben: Demografischer Wandel – Region schafft Zukunft. Bonn.
- BMVBS (2010). Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2010). Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge. BMVBS-Online-Publikation, Nr. 13/2010.
- Burgdorff, Frauke, 2010: Schule in der Stadt – Kommunale Beobachtungen. In: Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V. (Hrsg.). PLANERIN. Fachzeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesplanung. Heft 5 – Oktober 2010. S. 11 – 12. Berlin.
- Clement, Wolfgang, 2002: Plädoyer für eine Föderalismus-Reform. In: Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft (Hrsg.). Jahrbuch für Kulturpolitik 2001 Band 2. Thema: Kulturföderalismus. S. 43 – 56. Essen: Klartext Verlag.
- Diller, Christian; Hawel, Bernd Wolfgang; Frank, Keno, 2008: Integrierte Schulentwicklungsplanung in ländlichen Regionen. Lösungen aus Schleswig-Holstein und ein Blick nach Skandinavien. In: Raumplanung 138/139. Juni/August 2008. S. 135 – 140. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn.
- Edelhoff, Silke; Uttke, Angela, 2010: Bildungslandschaften. Lernorte gestalten und vernetzen. In: Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V. (Hrsg.). PLANERIN. Fachzeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesplanung. Heft 5 – Oktober 2010. S. 3 – 4. Berlin.
- Favry, Eva; Hiess, Helmut, 2008: Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in Österreichs ländlichen Gebieten. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.). Informationen zur Raumentwicklung. Heft 1/2.2008. Infrastruktur und Daseinsvorsorge in der Fläche. S. 57 – 69. Bonn.
- Fickermann, Detlef; Schulzeck, Ursula; Weishaupt, Horst, 2002: Schule als Standortfaktor – die Schulversorgung. In: Mayr; Alois; Nutz, Manfred; Institut für Landeskunde Leipzig (Hrsg.) (2002). Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland. Band 6. Bildung und Kultur. S. 26 – 29. Heidelberg; Berlin: Spektrum Akademischer Verlag GmbH.
- Freie Planungsgruppe Berlin GmbH (Verfasser), 2004: Übertragung des Modellansatzes Kleine Schulen im Ländlichen Raum auf die Modellregion Ostthüringen. Ein Projekt des BMVBS/BBR (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) im Rahmen des Forschungsvorhabens „Aufbau Ost“. Berlin. Abrufbar unter: http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21916/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/AnpassungsstrategienPeriphereRegionen/03__Ergebnisse.html (Stand: 01.04.2012; 16:27)
- Gatzweiler, Hans-Peter; Kocks, Martina, 2004: Demographischer Wandel. Modellvorhaben der Raumordnung als Handlungsfeld des Bundes. In: Raumordnung und Raumforschung 2/2004. S. 133 – 148. Köln: Carl Heymanns Verlag KG.

- Hepp, Gerd F., 2006: Bildungspolitik als Länderpolitik. In: Schneider, Herbert; Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) (2006). Landespolitik in Deutschland. Grundlagen – Strukturen – Arbeitsfelder. S. 240 – 269. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH.
- Hofer, Ulrike; Watschinger, Josef, 2008: Schulverbünde – neue Kraft für Schulentwicklung. Schulsprengel in Südtirol als aktive, dynamische Organisation. In: Buchen, Herbert; Horster, Leonhard; Rolff, Hans-Günter (Hrsg.) (2008). Die Leitung kleiner Schulen. S. 133 – 152. Stuttgart. Dr. Josef Raabe Verlag, Fachverlag für Bildungsmanagement.
- Janke, Ralf-Peter; Michel, Harald; Schulz, Volker, 2007: Demographischer Wandel und Anpassungsstrategien in strukturschwachen ländlichen Räumen Brandenburgs (unter besonderer Berücksichtigung des Brandenburger Landkreises Ostprignitz-Ruppin). In: Kujath, Hans Joachim; Schmidt, Suntje (Hrsg.) Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 9. Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. S. 62 – 84. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Klingholz, Reiner, 2009: Raumwirksame Folgen des demographischen Wandels in Ostdeutschland. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- Kramer, Caroline; Nutz, Manfred, 2006: Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Bildungs- und Erziehungswesen. In: Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hrsg.) (2006). Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 6. Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. S 192 – 206. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Krappweis, Stefan, 2009: Gleichwertige Lebensverhältnisse. Möglichkeiten und Grenzen der Angleichung der Teilräume. Online Publikation. Download unter: http://planung-tu-berlin.de/Profil/Gleichwertige_Lebensverhaeltnisse.htm (Stand: 04.01.2012)
- Küpper, Patrick, 2008: Zwischen Wunsch und Wirklichkeit – Reaktionen der Regionalpolitik auf den demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen. In: Küpper, Patrick; Küttner, Alexander; Kuther, Jochen; Strauß, Christian (Hrsg.) (2008). Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 11. Erkennen – Steuern – Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel. S. 83 – 95. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Hannover: VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH.
- Lahne, Melanie, 2007: Möglichkeiten und Grenzen des Distance Learning am Beispiel des Alberta Distance Learning Centre in Kanada – Analyse und Transfer auf den Schulkontext Sachsen Anhalts. Dissertation. Magdeburg.
- Neu, Claudia, 2007: Schule als Kristallisationspunkt im ländlichen Raum. In: Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (Hrsg.) (2007). Jubiläumsausgabe. Ländlicher Raum. Der ländliche Raum: Vielfalt ist seine Stärke. S. 82 – 85. 58. Jahrgang. Nr. 05/06 2007. Göttingen.
- Persson, Lars Olof, 2003: Anpassungsstrategien für Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang – Gibt es solche Strategien in Schweden? In: Demographischer Wandel und Infrastruktur im ländlichen Raum – von europäischen Erfahrungen lernen? Informationen zur Raumentwicklung. Heft 12.2003. S. 719 – 724. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. (Hrsg.). Bonn. Selbstverlag.
- Schmitz-Veltin, Ansgar, 2006: Lebensbedingungen im demographischen Wandel. Konsequenzen von Alterung und Schrumpfung für Bildungschancen und medizinische Versorgung in ländlichen Räumen. In: Raumforschung und Raumordnung 5/2006. S. 343 – 354. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Stascheit, Ulrich, 2008: Gesetze für Sozialberufe. Textsammlung. 16. Auflage. Stand 5. August 2008. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2009: Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 3. Auswirkungen auf Kindertagesbetreuung und Schülerzahlen im Bund und in den Ländern. Ausgabe 2009. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- ThürSchulO, 2011: Thüringer Schulordnung für die Grundschule, die Regelschule, die Gemeinschaftsschule, das Gymnasium und die Gesamtschule (ThürSchulO) vom 20. Januar 1994 (GVBl. S. 185) zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Juli 2011 (GVBl. S. 208)

Winkel, Rainer, 2013: Schulschließungen als Innovationsmotor für ländliche Räume. In: Land/InForm. Magazin für Ländliche Räume 1.2013. S. 24-25. Bonn. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume.

ZNWB, 2000: ZNWB (Zentralstelle für Normungsfragen und Wirtschaftlichkeit im Bildungswesen). Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (2000). Mehrzwecknutzung von Schulgebäuden in den neuen Bundesländern bei zurückgehenden Schülerzahlen. Berlin.

Autor:

Frank Albert (MBA)

Stuttgart

frank.albert86@web.de

Matthias Segerer

Nahversorgung in Bayern: Empirische Identifizierung und Erklärung von Versorgungslücken in der wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln

1. Gefährdung der Lebensmittel-Nahversorgung durch Betriebsformenwandel

Das Rückgrat der Nahversorgung bilden nach wie vor LM⁹-Märkte, welche „[...] i. d. R. alle nahversorgungsrelevanten Warengruppen (mit Ausnahme von Arzneimitteln) zumindest ausschnittsweise [...]“ anbieten (GMA 2010: 10). Besonders der LM-Einzelhandel ist jedoch, wie kein zweiter Einzelhandelsmarkt, vom Betriebsformenwandel betroffen, welcher es der Öffentlichen Hand zunehmend erschwert, die planerische Vorstellung einer räumlichen Ordnung für die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern vor allem des kurzfristigen Bedarfs umzusetzen. Folgende Charakteristika des LM-Einzelhandelsmarktes sind es, welche zu einer zunehmenden Ausdünnung des Versorgungsnetzes führen:

- Filialisierung: Aufgrund der geringen Handelsspanne im Lebensmittelhandel sind es hauptsächlich filialisierte Konzepte, welche durch das Ausnutzen von Skaleneffekten in der Lage sind, im Wettbewerb zu bestehen.
- Discountisierung: Der Marktanteil von kostenorientierten Discount-Konzepten hat kontinuierlich zugenommen, wenngleich er mit etwa 45 Prozent seit dem Jahr 2008 stagniert.
- Angebotskonzentration bzw. Oligopolisierung: Der in etwa konstante Umsatz im LM-Einzelhandel wird hauptsächlich durch wenige Unternehmen erzielt. So erwirtschaften die Rewe-Group (u.a. Rewe und Penny) Lidl und Schwarz (Kaufland und Lidl), die Edeka Gruppe (u.a. Edeka und Netto-Marken-Discount) sowie die Aldi Gruppe (Aldi-Nord und Aldi-Süd) in etwa 90 Prozent des gesamten Umsatzes im LM-Einzelhandel.
- Verkaufsflächenwachstum bzw. Maßstabsvergrößerung: Im Zuge der Filialisierung und Konzentration des Einzelhandels kam es vor allem in den 1990er Jahren zu einem deutlichen Wachstum der Verkaufsfläche je Filiale, was zu einer Ausdünnung des Filialnetzes führte.

Die zunehmende Ausdünnung des Versorgungsnetzes mit Lebensmitteln – ausgehend vom Betriebsformenwandel – steht außer Frage. Allerdings gibt es hierbei deutliche Unterschiede im Hinblick auf die Raumstruktur und die wirtschaftlichen sowie soziodemografischen Rahmenbedingungen. Diese wurden bislang hauptsächlich anhand von Einzelfällen – zumeist im Rahmen von Einzelhandels- bzw. Zentrenkonzepten auf Gemeindeebene – oder, wenn flächendeckend, anhand aggregierter Verkaufsflächenkennzahlen untersucht (vgl. u.a. BBE 2008; GfK 2009). Eine Berücksichtigung der dem Begriff LM-Nahversorgung innewohnenden Eigenschaft, nämlich der Distanz, fand in diesen aggregierten Untersuchungen jedoch nicht statt. Genau diese Forschungslücke schließt der vorliegende Beitrag, indem er sich zum Ziel setzt,

- den Status Quo der Erreichbarkeit und der Qualität der LM-Nahversorgung sowohl auf beschreibender wie auch auf erklärender Ebene zu analysieren,
- die zukünftige Entwicklung der Erreichbarkeit und Qualität der LM-Nahversorgung auch und vor allem unter Berücksichtigung des demografischen Wandels abzubilden,
- mögliche Lösungsstrategien zur Schließung der identifizierten Versorgungslücken abzuleiten

Die Ergebnisse sollen somit auch einen Beitrag dazu leisten, die oftmals – vor allem lokal – sehr emotional geführte Diskussion der LM-Nahversorgung zu „objektivieren“.

⁹ LM - Lebensmittel

2. Theoretischer Rahmen

LM-Nahversorgung: Zwei charakteristische Dimensionen

Der Begriff der Nahversorgung beinhaltet, wie es die Nomenklatur suggeriert mit der *inhaltlichen* und der *räumlichen* Dimension zwei charakteristische Aspekte (vgl. u. a. Acocella 2007: 8; Beckmann 2007: 9; Freudenaus/Reutter 2007: 1 f.; Junker/Kühn 2006: 27 ff.; Kühn 2011: 5 f.). In diesem Zusammenhang umschreibt die *inhaltliche* Dimension i.d.R. ein ausreichendes Warenangebot aus dem periodischen Bedarfsbereich (vor allem Lebensmittel und Drogerieartikel) – also die Sortimentsbreite eines LM-Marktes. Die *räumliche* Dimension umschreibt die Entfernung zwischen Wohn- und Angebotsort und liegt i.d.R. bei einer maximalen fußläufigen Distanz von 10 Minuten bzw. 1.000 Metern.

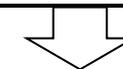
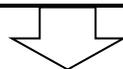
Diese beiden Dimensionen gilt es, im Hinblick auf den methodischen Ansatz zur Analyse der *Erreichbarkeit* und *Qualität* der LM-Nahversorgung zu operationalisieren. Während die Messung der *Erreichbarkeit* mittels der Gehdistanz in Metern problemlos erfolgt, bedarf es für die Messung der *Qualität* in Form der Sortimentsbreite einer „Transformation“. Denn nicht die Artikelanzahl dient als relevante Maßzahl, sondern die Betriebsform, da diese einerseits als leicht messbarer Indikator der Artikelanzahl verstanden werden kann und andererseits noch implizit zusätzliche absatzpolitische Merkmale – wie Preisniveau, Bedienung etc. – beinhaltet. Die Begriffe der *Erreichbarkeit* und der *Qualität* der LM-Nahversorgung werden im Rahmen der Arbeit somit folgendermaßen abgegrenzt:

- *Erreichbarkeit*: Ein Haushalt/Einwohner gilt genau dann als mit LM-nahversorgt, wenn ein LM-Markt in einer max. Entfernung von 1.000 m Gehdistanz vom Wohnort erreichbar ist.
- *Qualität*: Die Qualität der LM-Nahversorgung wird daran gemessen, welche Betriebsformen innerhalb der max. Entfernung von 1.000 m Gehdistanz vom Wohnort für einen Haushalt/Einwohner erreichbar sind.

Konzept der mehrstufigen Nahversorgungsqualität

Mit der Maßstabsvergrößerung der einzelnen LM-Verkaufsstätten im Zuge des Betriebsformenwandels sind seitens der Einzelhandelsunternehmen gleichzeitig auch die Anforderungen an das benötigte Umsatzpotenzial und somit die Größe des Einzugsgebietes je Filiale gestiegen. Ein moderner Supermarkt oder LM-Discounter benötigt – nach Unternehmensangaben – mind. 4.000 Einwohner in der Standortgemeinde bzw. 10.000 Einwohner im Einzugsgebiet (vgl. Aldi 2011; Ecostra 2010; Netto 2011; Norma 2011; Rewe 2012; Zehner 2003: 6). Auf Basis dieser unternehmerisch ausgerichteten Standortanforderungen kann somit nicht von einem flächendeckend einheitlichen Standard der LM-Nahversorgung, welcher seitens der Raumplanung und des Städtebaus anzustreben ist, ausgegangen werden. Vielmehr ist es sinnvoll, eine Stufung der LM-Nahversorgungsqualität im jeweiligen Siedlungskontext vorzunehmen, welche sich wie in Abb. 1 abgebildet, darstellt. Unter Berücksichtigung der Standortanforderungen der wichtigsten Handelsunternehmen stellt das Einwohnerpotenzial einer Gemeinde bzw. eines Ortsteils die wichtigste Kennzahl bzw. den wichtigsten Indikator für den Siedlungskontext dar. Auf Grundlage dieser Rahmenbedingungen sowie den Überlegungen des EHV B-W/MFW B-W (o.A.), der BBE 2008 sowie Sedlaceks 2010 – ergibt sich eine sechsstufige Skala der LM-Nahversorgungsqualität.

Betriebsform	Verkaufsfläche	Artikelanzahl	Beitrag zur Nahversorgung	Beispiele
Kleines LM-Fachgeschäft*	bis ca. 150 m ²	n.d.	Abdeckung von Teilbereichen der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs	Metzger, Bäcker, Dorfladen ¹⁰
Großes LM-Fachgeschäft*	ca. 150 bis 400 m ²	n.d.	Abdeckung des Grundbedarfs	Edeka (nah & gut), Rewe (nahkauf) Marktreff (Schleswig-Holstein)
LM-Discounter**	ca. 800 bis 1.200 m ²	800 bis 3.500	In Abhängigkeit der Lage (Verkehrsorientierung) unterschiedliche Erfüllung der Nahversorgungsfunktion	Aldi, Lidl, Netto, Norma, Penny
Kleiner Supermarkt*	401 bis 800 m ²	bis zu 8.000	Fußläufige Nahversorgung im urbanen Raum bzw. Nahversorgungsträger im ländlichen Raum	Edeka (aktiv markt), REWE (City-Markt), tegut (City-Markt), Coop (Sky-City)
Großer Supermarkt**	801 bis 2.500 m ²	9.000 bis 14.000	Maßgeblicher Träger der Nahversorgung in Städten im ländlichen Raum sowie im suburbanen Raum	Rewe (Rewe Supermarkt), Edeka (neukauf), tegut, Sky (Sky- Verbrauchermärkte)
Verbrauchermarkt**	2.501 bis 5.000 m ²	25.000 bis 45.000	Regionale Ausstrahlung, „echte“ Nahversorgungsfunktion nur teilweise in Abhängigkeit des Standortes	Edeka (E-Center), Rewe (Rewe-Center), V-Markt
SB-Warenhäuser**	5.001 m ² und mehr	50.000 bis 70.000		Globus, Kaufland, Marktkauf, Real, Toom



Stufen der Nahversorgungsqualität (Betriebsform in fußläufiger Erreichbarkeit von 1.000 m)

Stufe	1	2	3	4	5	6
Betriebsform	Keine LM-Nahversorgung	Kleines LM-Fachgeschäft	Großes LM-Fachgeschäft	LM-Discounter oder kleiner Supermarkt	Großer Supermarkt, Verbrauchermarkt oder SB-Warenhaus	Großer Supermarkt, Verbrauchermarkt oder SB-Warenhaus <u>und</u> LM-Discounter
Mindesteinwohnerpotenzial in Gemeinde/Ortsteil	-	bis 1.000	1.000 bis 2.500	2.500 bis 5.000		mind. 5.000

* = traditionelle Betriebsform

** = moderne Betriebsform

Quelle: Eigene Bearbeitung nach BBE 2008; BBE 2010; EHI 2012; GIF 2013; IFH 2006; Sedlacek 2010: S.6 ff. und eigene Recherche in Segerer 2013

Abbildung 1: Stufen der Nahversorgungsqualität

¹⁰ Anm.: Im empirischen Teil der Arbeit umfasst diese Betriebsform die Handwerksbetriebe (Bäcker, Metzger) nur teilweise. Nämlich genau dann, wenn innerhalb des Handwerksbetriebes auch weitere Lebensmittel verkauft werden.

3. Daten

Entscheidender Baustein für die Messung der *Erreichbarkeit* der LM-Nahversorgung ist die Verortung möglichst aller Angebots- und Nachfragepunkte im Untersuchungsraum. Auf Angebotsseite steht in diesem Zusammenhang ein vollständiger Datensatz des Marktforschungsunternehmens *TradeDimension* aus Oktober 2009 zur Verfügung, der für das Untersuchungsgebiet Bayern 5.577 Verkaufsstätten¹¹ – also nahezu alle LM-Märkte in Bayern – adressgenau mit Informationen zu Anbieter, Verkaufsfläche und Betriebsform verortet. Zur Modellierung der Nachfrageseite stehen auf 264.682 Straßenabschnitte verteilte Einwohnerdaten von *Infas Geodaten* aus dem Jahr 2010 zur Verfügung. Diese Datengrundlage bietet die Basis, die *Erreichbarkeit* und *Qualität* der LM-Nahversorgung flächendeckend zu beschreiben und zu erklären.¹²

4. Ergebnisse

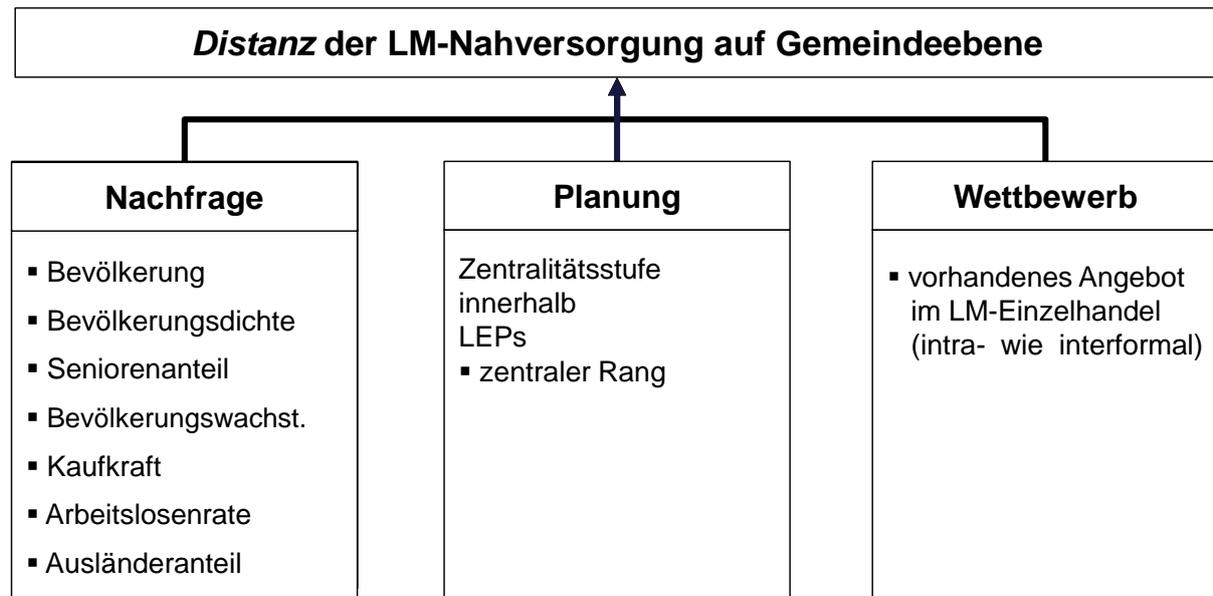
Die Ergebnisse zur Erreichbarkeit und Qualität der LM-Nahversorgung beruhen zunächst auf deskriptiven Auswertungen. Mittels des Lagemaßes Perzentil wird in diesem Zusammenhang die Erreichbarkeit und mittels Häufigkeitsverteilung die Qualität der LM-Nahversorgung auf Straßenabschnittsebene analysiert. Für eine flächendeckende visuell-deskriptive Analyse werden die Straßenabschnittsdaten auf Gemeindeebene unter Berücksichtigung der Bevölkerung je Straßenabschnitt – Gewichtungsfaktor – auf Gemeindeebene aggregiert und unter Verwendung des Verteilungsmaßes arithmetisches Mittel kartografisch abgebildet.

In einem zweiten Schritt erfolgt eine erklärende Analyse mittels linearen Regressionsmodellen, welche separat sowohl für die LM-Nahversorgung – also alle LM-Märkte – als auch für jede Betriebsform geschätzt werden, so dass sich insgesamt acht Erklärungsmodelle ergeben, welche die Erreichbarkeit explizit durch die Zielvariable „Mittelwert zum nächsten LM-Markt bzw. zur nächsten Betriebsform“ in km und die Qualität implizit durch den Vergleich der einzelnen Modelle abbilden. Die Auswahl der Prädiktoren zur Erklärung der Erreichbarkeit und Qualität der LM-Nahversorgung basiert hierbei auf dem von Segerer/Klein 2012 postulierten Ansatz zur Makrostandortwahl von LM-Discountern¹³, welcher in Abbildung 2 dargestellt ist. Hintergrund ist, dass die marktwirtschaftlich geprägte Standortwahl bzw. das Standortmuster der LM-Einzelhandelsunternehmen die Erreichbarkeit und die Qualität – implizit in Form der jeweilig erreichbaren Betriebsform – der LM-Nahversorgung determiniert.

¹¹ Anm.: Manuelle Erweiterung der Daten um die großflächigen Anbieter V-Markt, HIT und AEZ

¹² Anm.: Eine ausführliche Beschreibung der Methodik ist nachzulesen in Segerer, M. (2013): LM-Discounters oder Supermarkt: Wer ist der wahre Nahversorger – Empirische Ergebnisse aus dem Freistaat Bayern. In: Jürgens, U. (Hrsg.): Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, Band 54. Kiel. (Veröffentlichung Ende 2013)

¹³ Anm.: Die von Segerer/Klein 2012 verwendete Variable des Mietpreisniveaus stand für ganz Bayern auf Gemeindeebene nicht zur Verfügung, weshalb diese im folgenden Modell keine Berücksichtigung findet.



Quelle: Eigene Bearbeitung

Abbildung 2: Determinanten der Erreichbarkeit und Qualität der LM-Nahversorgung

Deskriptive Ebene:

Versorgungslücken vor allem in Gemeinden unter 5.000 Einwohnern

Das positive Ergebnis vorweg: Immerhin ca. 63 % der Bevölkerung in Bayern finden eine LM-Nahversorgung in fußläufiger Erreichbarkeit vor. Gleichwohl zeigen sich hier vor allem in Abhängigkeit der Gemeindegröße deutliche Unterschiede, was in Abbildung 3 anhand einer Perzentildarstellung verdeutlicht wird. In Gemeinden über 5.000 Einwohnern ist immerhin für mindestens die Hälfte der Bevölkerung ein LM-Markt fußläufig erreichbar, in Gemeinden zwischen 25.000 und 100.000 Einwohnern sind es schon 75 % der Bevölkerung, in Städten über 250.000 Einwohnern – Augsburg, München und Nürnberg – sind es sogar 90 %. Gegenteilig verhält es sich für Gemeinden zwischen 1.000 und 5.000 Einwohnern: Hier ist ein Großteil der Bevölkerung – zwischen 50 und 75 % – nicht mit Lebensmitteln nahversorgt. In Gemeinden unter 1.000 Einwohnern sind es sogar mehr als 75 % der Bevölkerung.

		Perzentile						
		5%	10%	25%	50%	75%	90%	95%
bis 1.000 EW	Ländlicher Raum	0,2 km	0,4 km	1,9 km	3,9 km	5,3 km	6,7 km	8,0 km
	Städtischer Raum	2,0 km	2,8 km	3,4 km	4,8 km	6,2 km	7,3 km	7,6 km
1.000 bis 2.500 EW	Ländlicher Raum	0,2 km	0,3 km	0,7 km	2,4 km	4,3 km	5,8 km	6,8 km
	Städtischer Raum	0,3 km	0,4 km	0,9 km	3,0 km	4,5 km	5,9 km	6,7 km
2.500 bis 5.000 EW	Ländlicher Raum	0,2 km	0,3 km	0,6 km	1,2 km	2,9 km	4,6 km	5,4 km
	Städtischer Raum	0,2 km	0,3 km	0,6 km	1,1 km	2,5 km	4,3 km	5,2 km
5.000 bis 10.000 EW	Ländlicher Raum	0,2 km	0,3 km	0,5 km	1,0 km	2,3 km	4,1 km	5,0 km
	Städtischer Raum	0,2 km	0,3 km	0,5 km	0,8 km	1,5 km	3,0 km	3,8 km
10.000 bis 25.000 EW	Ländlicher Raum	0,2 km	0,2 km	0,4 km	0,7 km	1,4 km	3,0 km	4,2 km
	Städtischer Raum	0,2 km	0,2 km	0,4 km	0,7 km	1,2 km	2,2 km	3,2 km
25.000 bis 50.000 EW	Ländlicher Raum	0,2 km	0,2 km	0,4 km	0,6 km	1,0 km	1,7 km	2,6 km
	Städtischer Raum	0,1 km	0,2 km	0,4 km	0,6 km	1,0 km	1,6 km	2,3 km
50.000 bis 100.000 EW	Ländlicher Raum	0,1 km	0,2 km	0,3 km	0,5 km	0,8 km	1,4 km	1,8 km
	Städtischer Raum	0,1 km	0,2 km	0,4 km	0,6 km	0,9 km	1,3 km	1,7 km
100.000 bis 250.000 EW	Städtischer Raum	0,1 km	0,2 km	0,3 km	0,5 km	0,8 km	1,3 km	1,7 km
250.000 und mehr	Städtischer Raum	0,1 km	0,1 km	0,2 km	0,4 km	0,6 km	0,8 km	1,1 km

■ bis 0,50 km	■ 0,51 bis 1,00 km	■ 1,01 bis 2,00 km	■ 2,01 bis 3,00 km
■ 3,01 bis 4,00 km	■ 4,01 bis 5,00 km	■ 5,01 km und mehr	

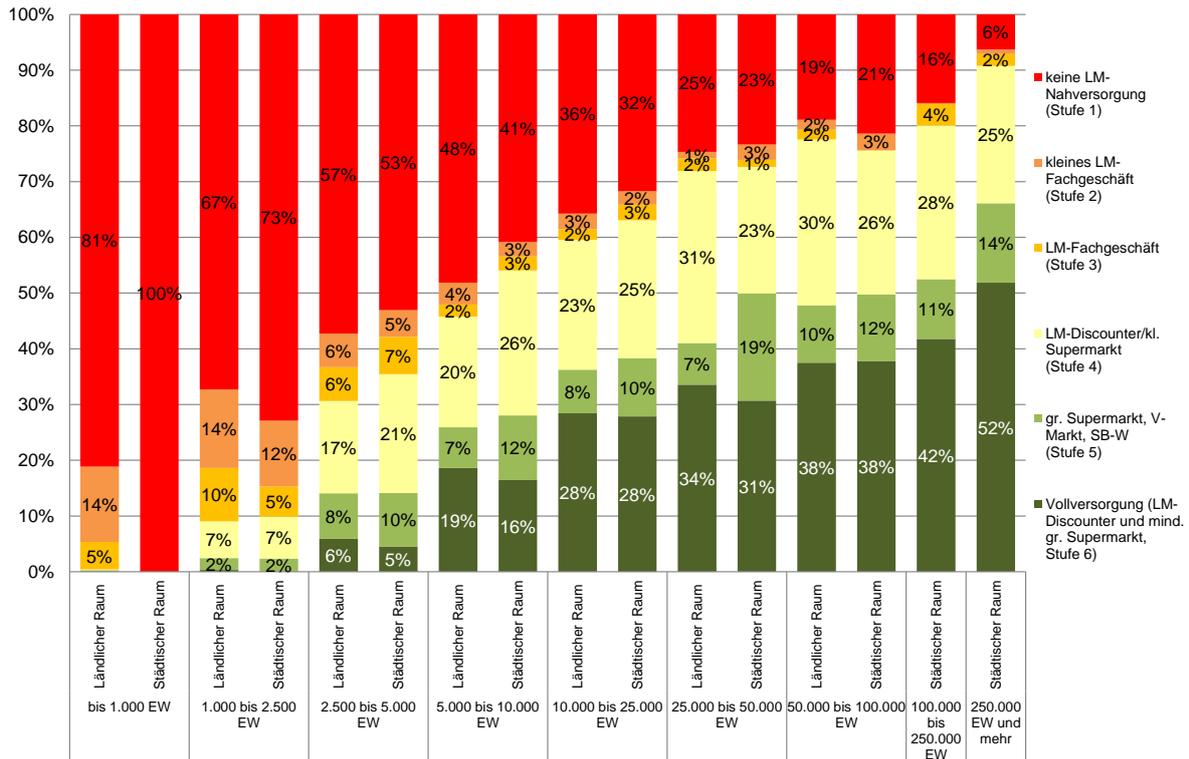
Quelle: Eigene Berechnungen nach Infas Geodaten 2009, TradeDimension 2009, WiGeo 2011

Abbildung 3: Perzentildarstellung (gewichteter Mittelwert) der Distanz (km) der Konsumenten zum nächsten LM-Nahversorgungsstandort nach Einwohnergrößenklassen und Regionstyp¹⁴

Große Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Raum sind in diesem Zusammenhang nicht zu erkennen. Die Auffälligkeiten bei den Gemeinden unter 1.000 Einwohnern im städtischen Raum resultieren vor allem aus der geringen Anzahl dieser Kategorie innerhalb der Stichprobe.

Die Situation der LM-Nahversorgungsqualität stellt – wie nicht unerwartet – nahezu ein Spiegelbild der Erreichbarkeit dar. In Städten zwischen 50.000 und 250.000 Einwohnern steht um die 40 % in Städten über 250.000 Einwohnern sogar über 50 % der Bevölkerung eine LM-Vollversorgung – also mindestens ein LM-Discounter und mindestens ein großer Supermarkt (oder höherwertig) (vgl. Abb. 1) – zur Verfügung. Der Bevölkerungsanteil, der über eine LM-Vollversorgung in fußläufiger Erreichbarkeit verfügt, nimmt mit abnehmender Einwohnerzahl je Gemeinde kontinuierlich ab. In Gemeinden unter 2.500 Einwohnern sind gerade einmal 9 % der Bevölkerung durch einen kleinen Supermarkt bzw. LM-Discounter – also mit einer Versorgungsstufe 4 oder höher – fußläufig nahversorgt, in Gemeinden unter 1.000 Einwohner wird eine solch hochwertige Versorgungsqualität gar nicht angeboten (vgl. Abb. 4).

¹⁴ Anm.: Auf Grundlage der siedlungsstrukturellen Regionsgrundtypen des BBSR von 2009 wurden *Agglomerationsräume* und *Verstäderte Räume* zum Typ *Städtischer Raum* zusammengefasst, wohingegen die Klassifikation sowie Nomenklatur *Ländlicher Raum* übernommen wurde (vgl. BBSR 2012).



Quelle: Eigene Berechnungen nach Infas Geodaten 2009, TradeDimension 2009, WiGeo 2011
Abbildung 4: Qualität (Versorgungsstufe) der Nahversorgung in fußläufiger Erreichbarkeit nach Gemeindegrößenklassen in Bayern (Straßenabschnittsebene)¹⁵

Die starke Abhängigkeit der *Erreichbarkeit* und vor allem der *Qualität* der LM-Nahversorgung von der Bevölkerungszahl wird nochmals durch die beiden kartografischen Darstellungen in Abbildung 5 verdeutlicht. Vor allem in den Kernstädten sowie in den Oberzentren im Ländlichen Raum, welche sich neben einem planerischen Bedeutungsüberschuss i.d.R. auch durch eine relativ hohe Bevölkerungskonzentration auszeichnen, liegt der Mittelwert zur nächsten LM-Nahversorgung unter 1,0 km (vgl. Abb. 5, links).

¹⁵ Anm.: Die Betriebsform des kleinen LM-Fachgeschäfts umfasst die Handwerksbetriebe (Bäcker, Metzger) nur teilweise. Nämlich genau dann, wenn innerhalb des Handwerksbetriebes auch weitere Lebensmittel verkauft werden.

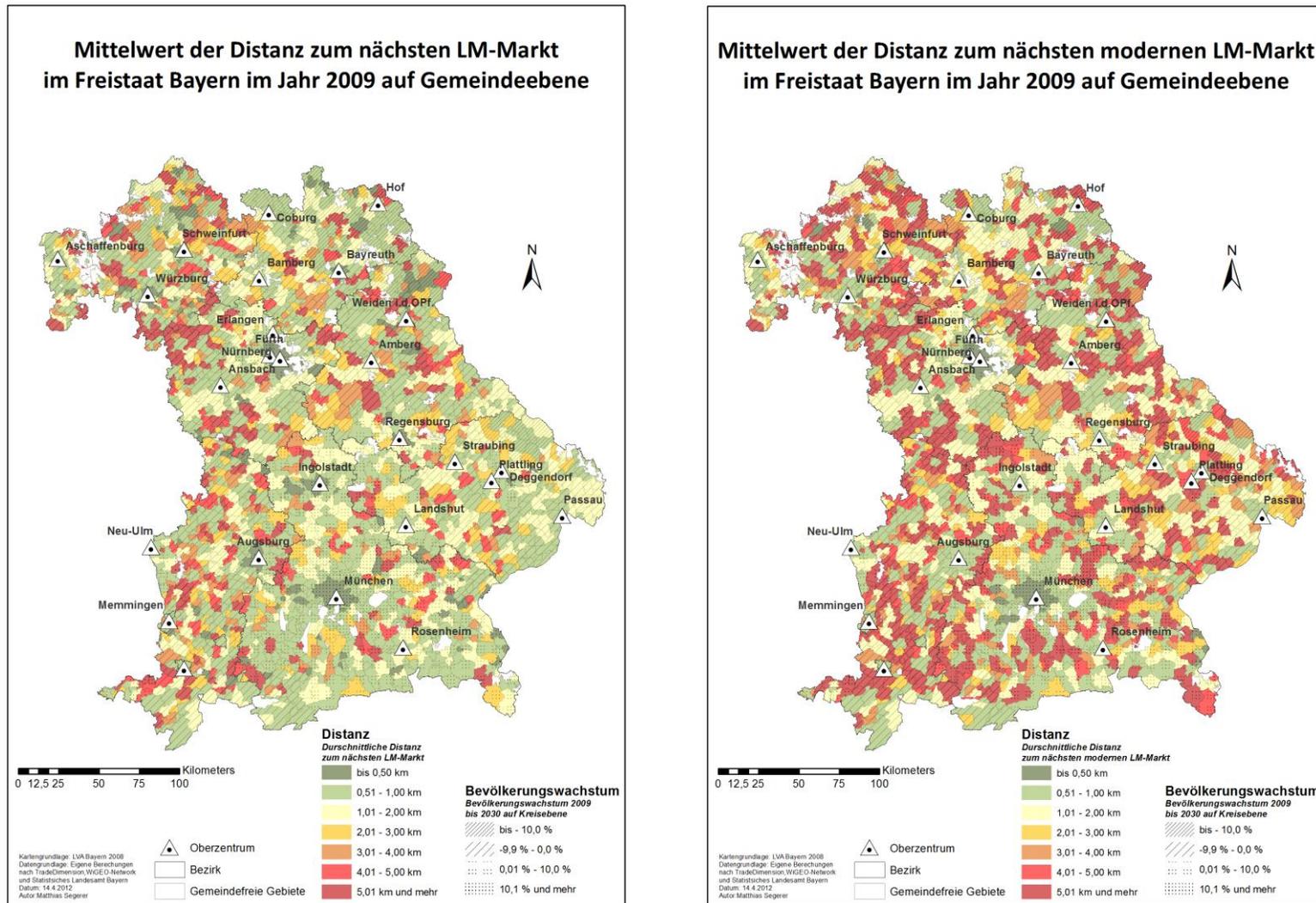


Abbildung 5: Erreichbarkeit von LM-Märkten in Bayern auf Gemeindeebene

Mit Fokus auf den demografischen Wandel – in Form der Bevölkerungsentwicklung – zeigt sich, dass sich gerade der zuwanderungsstarke Großraum München durch eine flächendeckende, gut erreichbare LM-Nahversorgung auszeichnet. Für die übrigen Regionen Bayerns zeigt sich auf der räumlich-visuellen Ebene dagegen kein offensichtlicher Zusammenhang zwischen Bevölkerungsentwicklung und der *Erreichbarkeit* der LM-Nahversorgung.

Wie die Erreichbarkeit der LM-Nahversorgung dagegen in Zukunft aussehen könnte, verdeutlicht die rechte Karte in Abbildung 5, welche die Erreichbarkeit einer modernen LM-Nahversorgung – also LM-Discounter bzw. großer Supermarkt oder höherstufige LM-Nahversorgung – darstellt. Demnach kommt es aufgrund der Maßstabsvergrößerung der einzelnen Verkaufsstätten zu einer deutlichen Ausdünnung des Nahversorgungsnetzes, die vor allem den ländlichen Raum abseits des Großraums München bzw. der Oberzentren betrifft. Somit geht die räumliche Verteilung der *Erreichbarkeit* einer modernen LM-Nahversorgung auch einher mit der räumlichen Verteilung von Wanderungsgewinnen- bzw. Verlusten. Ob jedoch der demografische Wandel die entscheidende Determinante für die *Erreichbarkeit* und *Qualität* der LM-Nahversorgung ist oder dies primär von anderen Einflussparametern abhängt, gilt es auf der erklärenden Ebene zu analysieren.

Erklärende Ebene:

Bevölkerungsdichte entscheidende Determinante der LM Nahversorgung

Auf Basis der Ergebnisse der deskriptiven Ebene ist es im Hinblick auf die Erreichbarkeit als auch die Qualität der LM-Nahversorgung in erster Linie die Einwohnerzahl, welche zum einen das Vorhandensein einer fußläufigen LM-Nahversorgung und zum anderen das Vorhandensein einer höheren Versorgungsstufe und somit einer LM-Nahversorgung mit modernen Betriebsformen – LM-Discounter, großer Super-, Verbrauchermarkt oder SB-Warenhaus – bedingt.

Wie in Abbildung 2 beschrieben gestaltet sich die Erreichbarkeit und Qualität der LM-Nahversorgung nicht nur in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl, sondern auch von weiteren, die Nachfrage-, Angebots- und Planungsseite charakterisierenden Variablen. Mittels eines Regressionsansatzes wird in diesem Zusammenhang versucht die logarithmisierte mittlere Distanz zur nächsten LM-Nahversorgung bzw. Betriebsform auf Gemeindeebene zu erklären. Dieser regressionsbasierte Ansatz liefert für die LM-Nahversorgung sowie für die acht¹⁶ innerhalb des Aufsatzes differenzierten Betriebsformen (vgl. Abb. 1) Schätzergebnisse, wie sie in Abbildung 6 vereinfacht auf die Erklärungsgüte und die vier wichtigsten – anhand der standardisierten Kosteneffizienz ermittelten – Einflussvariablen reduziert, abgebildet sind.

Im Hinblick auf die Modellanpassung zeigt sich, dass das Modell zur Betriebsform der LM-Discounter, welches 60 % der Streuung erklärt, die beste Anpassung aufweist, gefolgt vom Modell für Supermärkte (48 %), große Supermärkte (47 %), Verbrauchermärkte, die LM-Nahversorgung (34 %) sowie für kleine Supermärkte (22 %). Während vor allem die Modelle für Supermärkte, LM-Discounter und Verbrauchermärkte/SB-Warenhäuser eine gute Anpassung aufweisen und somit aussagekräftig sind, ist die Modellgüte für kleine LM-Fachgeschäfte und LM-Fachgeschäfte mit 3 % bzw. 7 % eher gering, weshalb von einer Interpretation dieser Koeffizienten abzusehen ist.

Die Güte der Modellanpassung kann als ein wichtiger Indikator für die Standardisierung des Betriebskonzeptes und der Standortwahl angesehen werden, d.h. das Standortwahlverhalten der LM-Discounter ist im Gegensatz zum kleinen Supermarkt – gemessen an den vorliegenden Makrostandortanforderungen – deutlich stärker standardisiert. Dagegen zeigen sich zwischen LM-Discounter und Supermarkt deutlich weniger Unterschiede. Die einerseits gute Anpassung der Modelle für LM-Discounter, Super-, und Verbrauchermärkte/SB-Warenhaus sowie die geringe Anpassungsgüte der Modelle für kleine bzw. LM-Fachgeschäfte führt dazu, dass sich für die Erreichbarkeit der LM-Nahversorgung in Bayern über alle Betriebsformen hinweg „nur“ etwa 34 % der Varianz erklären lassen. Somit ist trotz der im Zuge des Betriebsformenwandels zunehmend uniformeren Standortanforderungen weiterhin eine gewisse Heterogenität ihrer Konzepte und auch ihres Auftretens gegeben, wenngleich dieses Ergebnis – für ein Querschnittsmodell typisch – eine Momentaufnahme darstellt und eine weitere Verschiebung der Marktanteile

¹⁶ Anm.: Die Betriebsform kleiner und großer Supermarkt wird sowohl separat als auch aggregiert betrachtet. Die Betriebsformen Verbrauchermarkt und SB-Warenhaus wurden aufgrund ihrer ähnlichen Absatzmerkmale zusammengefasst.

hin zu modernen Absatzformen zu erwarten ist.

Modell	Betriebsform	Erklärungsgüte (R ²)	Einfluss auf logarithmisierte Distanz			
			Rang 1	Rang 2	Rang 3	Rang 4
1	LM-Nahversorgung	34 %	ln_BEV_D (-)**	ALQ (-)**	BEV_W (-)**	CEN_1 (+)**
2	Kl. LM-Fachgeschäft	3 %	Erklärungsgüte des Modells zu gering			
3	Gr. LM-Fachgeschäft	7 %	Erklärungsgüte des Modells zu gering			
4	LM-Discounter	60 %	ln_BEV_D (-)**	ln_BEV (-)**	CEN_3 (-)**	DIFF_VK (-)
5	Supermarkt	48 %	ln_BEV_D (-)**	CEN_1 (+)**	DIFF_VK (-)**	BEV_W (-)**
6	Kl. Supermarkt	22 %	ln_BEV_D (-)**	BEV_W (-)**	DIFF_VK (+)**	EH_KK (-)**
7	Gr. Supermarkt	47 %	ln_BEV_D (-)**	CEN_3 (-)**	CEN_1 (+)**	DIFF_VK (+)**
8	Verbrauchermarkt/SB-Warenhaus	41 %	ln_BEV_D (-)**	ln_BEV (-)**	CEN_4 (-)**	CEN_1 (+)**

**signifikant auf dem 0,05-Signifikanzniveau

ln_BEV_D = logarithmisierte Einwohnerdichte *ALQ* = Arbeitslosenquote
BEV_W = Bevölkerungswachstum *ln_BEV* = logarithmisierte Einwohnerzahl
CEN_1 = kein zentraler Rang *CEN_3* = Unterzentrum *CEN_4* = Mittelzentrum
DIFF_VK = Verkaufsfläche Discounter je 1.000 EW - Verkaufsfläche Supermarkt je 1.000 EW
EH_KK = Einzelhandelskaufkraft

Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung 6: Schätzergebnisse der Regressionsmodelle¹⁷

Mit Fokus auf die einzelnen erklärenden Variablen ist es entgegen der ersten Erwartungen weniger die Bevölkerungszahl als vielmehr die Bevölkerungsdichte – gemessen anhand des Indikators Bevölkerungsdichte (*ln_BEV_D*) – welche die Entfernung zum nächsten LM-Markt bzw. zur nächsten Betriebsform am stärksten determiniert. Neben der Bevölkerungsdichte ist vor allem die zentralörtliche Einstufung und hierbei vor allem das Fehlen eines (planerischen) Bedeutungsüberschusses einer Gemeinde gegenüber dem Umland innerhalb des Zentrale-Orte-Systems (*CEN_1*) für die Erklärung der Erreichbarkeit und Qualität der LM-Nahversorgung von Relevanz. Darüber hinaus kann für die Betriebsformen des kleinen, großen und des Supermarktes sowie des LM-Discounters ein signifikanter Einfluss der vorhandenen Verkaufsflächendichte (*DIFF_VK*) auf die durchschnittliche Entfernung zwischen Wohn- und Angebotsstandort beobachtet werden. Die Variable Bevölkerungswachstum (*BEV_W*) weist einen signifikant negativen Einfluss auf die Distanz zum nächsten LM-Markt auf. D.h. in Regionen mit Bevölkerungswachstum besteht bereits jetzt eine bessere Versorgungsstruktur als in Gebieten mit Bevölkerungsschrumpfung. Die Handelsunternehmen werden sich jedoch im Rahmen des Betriebsformen- und des demografischen Wandels in ihren Standortentscheidungen nochmals zunehmend auf Räume mit Bevölkerungswachstum konzentrieren, weshalb sich die durchschnittliche Erreichbarkeit der LM-Nahversorgung dort kaum än-

¹⁷ Anm.: Genauere Informationen zu Datenskalierung und –verteilung sowie zur Schätzmethode (vgl. Segerer 2013).

dern wird. Dahingegen kommt es in Räumen mit Bevölkerungsschrumpfung zur weiteren Ausdünnung und somit zu deutlich größeren durchschnittlichen Entfernungen zum nächsten LM-Markt. Die Folge: Räume, welche heute schon Wanderungsgewinne verzeichnen – vor allem Agglomerationsräume – gewinnen u.a. aufgrund ihrer Nahversorgungsstruktur weiter an Attraktivität, wohingegen Räume, welche heute schon Wanderungsverluste verzeichnen – vor allem ländliche Räume – verlieren u.a. aufgrund ihrer Nahversorgungsstruktur an Attraktivität und sind somit zunehmender Abwanderung ausgesetzt.

5. Fazit

Die *Qualität* und *Erreichbarkeit* der LM-Nahversorgung ist entsprechend des multivariaten Regressionsmodells in erster Linie von der Bevölkerungsdichte abhängig, wobei auf Basis der deskriptiven Statistiken ein Schwellenwert von ca. 5.000 Einwohnern – ab dieser Gemeindegröße steht mindestens 50 % der Bevölkerung eine LM-Nahversorgung in fußläufiger Entfernung zur Verfügung – identifiziert werden kann. Die identifizierten Lücken in der LM-Nahversorgung stimmen somit in etwa mit den Standortanforderungen „moderner“ Betriebsformen des Lebensmitteleinzelhandels – Mindesteinwohnerpotenzial in einer Gemeinde von ca. 4.000 bzw. im Einzugsbereich von ca. 10.000 Einwohner – überein.

Die verwendeten Daten bzw. Analyseverfahren sind somit zum einen als Grundlage für die Identifizierung von Versorgungslücken und somit zur Aufdeckung eines entsprechenden Mindestpotenzials im Einzugsgebiet von möglichen Standorten der LM-Nahversorgung anzusehen. Zum anderen geben sie wichtigen Input für die Bewertung raumplanerischer Modifikation.

- *Mindestpotenzial:* Die Ermittlung der Versorgungsstufe auf Straßenabschnittsebene ermöglicht es – z.B. mittels p-Median Modell – das Versorgungspotenzial einzelner Standorte zu bewerten. Kann z.B. mit einem Standort eine Bevölkerung von mind. 1.000 Einwohnern (Schwellenwert)¹⁸ fußläufig – also im Umkreis von 1.000 m – versorgt werden, so ist ein stationärer Handel zur Versorgung der Bevölkerung sinnvoll. Liegt das Versorgungspotenzial darunter, sollte man eher eine dezentrale Versorgung – z.B. Ambulanter Handel, „Home Delivery“, „Drop-Box“-Systeme – forcieren, da das Umsatzpotenzial für einen stationären Betrieb nicht ausreicht.
- *Raumplanerische Modifikation:* Durch eine Liberalisierung der landesplanerischen Regelungen in Form der Anhebung der Großflächigkeitsschwelle für LM-Märkte auf 1.200 m² sowie der Aufwertung von Siedlungsschwerpunkten und Kleinzentren, in welchen bislang großflächiger Einzelhandel nicht oder nur bedingt zugelassen war (Bayerische Staatsregierung 2006: 22), zu Grundzentren, versucht z.B. der Freistaat Bayern die LM-Nahversorgungssituation zu verbessern (Bayerische Staatsregierung 2013: 57 f.). Entsprechend der Ergebnisse der beschreibenden und erklärenden Analysen ist zu erwarten, dass im Zuge des Betriebsformenwandels zwar nun auch für moderne, leistungsorientierte Betriebsformen eine einfachere Möglichkeit geschaffen wird, sich in Orten niedriger Zentralität anzusiedeln. Das Ergebnis wird aber sein, dass es aufgrund der Maßstabsvergrößerung je Standort zu einer weiteren Netzausdünnung kommt, da betriebswirtschaftlich gesehen die Standortdichte der einzelnen Betriebsformen bzw. Anbieter im Zuge des harten Wettbewerbes im LM-Einzelhandelsmarkt ausgereizt ist und somit das ursprünglich verfolgte Ziel der Liberalisierung – Verbesserung der Nahversorgungssituation vor Ort – konterkariert wird.

¹⁸ Anm: Die Studie Nahversorgung im ländlichen Raum, herausgegeben vom BMVBS, gibt Anhaltspunkte über mögliche Standortfaktoren, u.a. das Einzugsgebiet, für einen wirtschaftlichen Betrieb von LM-Märkten (vgl. BMVBS 2013, S.100).

Literatur

Ergebnisse (teilweise) und Methodik nachzulesen in:

- Segerer, Matthias, 2013: LM-Discounter oder Supermarkt: Wer ist der wahre Nahversorger – Empirische Ergebnisse aus dem Freistaat Bayern. In: Jürgens, U. (Hrsg.): Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, Band 54. Kiel. (Veröffentlichung Ende 2013)
- Acocella, Donato, 2007: Ist Nahversorgung noch nah? In: PlanerIn, Heft19. Jg. (3), S. 8-10.
- Aldi 20.12.2011: Grundstücke und Immobilien. Zugriff: www.aldi-sued.de
- Bayerische Staatsregierung (Hrsg.), 2006: Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006 – Teil B: Ziele und Grundsätze zur nachhaltigen Entwicklung der raumbedeutsamen Fachbereiche. Zugriff: www.landesentwicklung.bayern.de [abgerufen am 25.10.2012]
- Bayerische Staatsregierung (Hrsg.), 2013: Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013. Zugriff: www.landesentwicklung.bayern.de/ [abgerufen am 01.10.2013]
- BBE – BBE Handelsberatung (Hrsg.), 2008: Nahversorgung im Freistaat Sachsen – Strukturanalyse - Nahversorgungsmodelle - Lösungsansätze 2006/2007. Zugriff: <http://www.smwa.sachsen.de/> [abgerufen am 25.03.2012]
- BBE – BBE Handelsberatung (Hrsg.), 2010: Nahversorgung 2010. München.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung, 16.04.2012: Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzungen – Siedlungsstrukturelle Regionstypen. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/nn_1067638/BBSR/DE/Raumb Beobachtung
- Beckmann, Klaus, 2007: Entwicklung der Nahversorgung im städtischen Umfeld. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW), Fachbereich Stadtentwicklung und Wohnungswesen/ LEG Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklung GmbH (Hrsg.): Nahversorgung im Quartier – Dokumentation des 7. Fachgesprächs Wohnungsunternehmen als Akteure in der integrierten Stadt(teil)entwicklung am 31. Mai 2007 in Dortmund, Dortmund und Essen, S.8-19. Zugriff: www.ils-forschung.de [abgerufen am 28.03.2012]
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2013: Nahversorgung in ländlichen Räumen. Zugriff: <http://www.bbsr.bund.de> [abgerufen 01.02.2013]
- Ecostra (Hrsg.), 2010: Handelsexpansion in Deutschland 2010 – Standortorientierungen, Objekt- und Lagekriterien der Marktteilnehmer im Überblick. Wiesbaden.
- EHV-BW – Einzelhandelsverband Baden-Württemberg; MFW B-W – Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg (Hrsg.), o.A. Der Nahversorgungsgeine Chance! Bewährte Konzepte aus Baden-Württemberg. Stuttgart. Zugriff: www.hessen-nachhaltig.de [abgerufen am 05.04.2012]
- Freudenau, Henrik; Reutter, Ulrike 2007: Sicherung von Nahversorgung und Nahmobilität: Zusammenhänge zwischen Lebensmittelversorgung und Mobilitätsverhalten. In: ILS-Trends – Entwicklungen in NRW, Ausgabe 2/07. Dortmund.
- GfK – Gesellschaft für Konsumforschung (GfK Geomarketing) (Hrsg.), 2009: Gutachten zu den LEP-Regelungen zum großflächigen Einzelhandel in Bayern – Kurzfassung. München. Zugriff: <http://www.region-muenchen.com> [abgerufen am 10.10.2011]
- gif – Gesellschaft für immobilienwirtschaftliche Forschung (Hrsg.), 2013: Definitionen zur Einzelhandelsanalyse. Wiesbaden. (bisher unveröffentlicht, Bearbeitungsstand 27.05.2013).
- GMA – Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung (Hrsg.), 2010: Nahversorgung in Bayern – Bedeutung – aktuelle Situationen – Alternativen. Studie im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie. München. Zugriff: www.stmwivt.bayern.de [abgerufen am 07.03.2012]
- IfH – Institut für Handelsforschung an der Universität zu Köln (Hrsg.), 2006: Katalog E. Köln.
- Junker, Rolf; Kühn, Gerd, 2006: Nahversorgung in Großstädten. Berlin. (=Difubeiträge zur Stadtforschung)
- Kühn, Gerd, (2011): Einzelhandel in den Kommunen und Nahversorgung in Mittel- sowie Großstädten,

Berlin. (=Difu-Papers)

Netto – Netto Marken-Discount, 20.12.2011: Grundstückssuche. Zugriff: www.netto-online.de.

Norma 20.12.2011: Immobilien. Zugriff: www.norma-online.de.

Rewe 30.10.2012: Rewe Expansion. Zugriff: www.rewe.de.

Sedlacek, Peter, 2010: Mythos Nahversorgung in ländlichen Räumen – internationale Erfahrungen. Vortrag auf der Fachtagung: Demografischer Wandel und soziale Infrastruktur am 17. Juni 2010 in Stendal. Zugriff: <http://www.wzw-lsa.de> [abgerufen am 20.09.2012].

Segerer, Matthias; Klein, Kurt 2012: German Food Discounter: an alternative investment with atypical spatial restriction. In: ZfÖ, Heft 2/2012, S. 21-48.

Zehner, Klaus 2003: Nahversorgung im Umbruch – die Ansiedlungspolitik von Lebensmitteldiscounter-Ketten und ihre Auswirkungen auf die Stadtentwicklung. In: Berichte des Arbeitskreises Geographische Handelsforschung, Heft 14, S. 5-14.

Datenquellen

EHI – EHI Retail Institute (Hrsg.), 1997-2007: Handel Aktuell. Köln.

EHI Retail Institute (Hrsg.), 25.11.2012: Handelsdaten. Zugriff: www.handelsdaten.de.

Infas Geodaten (Hrsg.), 2010: Einwohner auf Straßenabschnittsebene Bayern. Bonn.

LVA – Landesvermessungsamt Bayern (Hrsg.), 2008: ATKIS-Daten. München.

Statistisches Landesamt Bayern (Hrsg.), 2013: Bevölkerungsvorausrechnungen: Kreise, Bevölkerung. München.

TradeDimension (Hrsg.), 2009: Auszug Deutsche Handelsdatenbank vom 13.10.2009. Frankfurt am Main.

WiGeo (Hrsg.), 2012: WiGeo-Network. München

Autor:

Matthias Segerer
International Real Estate Business School (IREBS)
Universität Regensburg
matthias.segerer@irebs.de

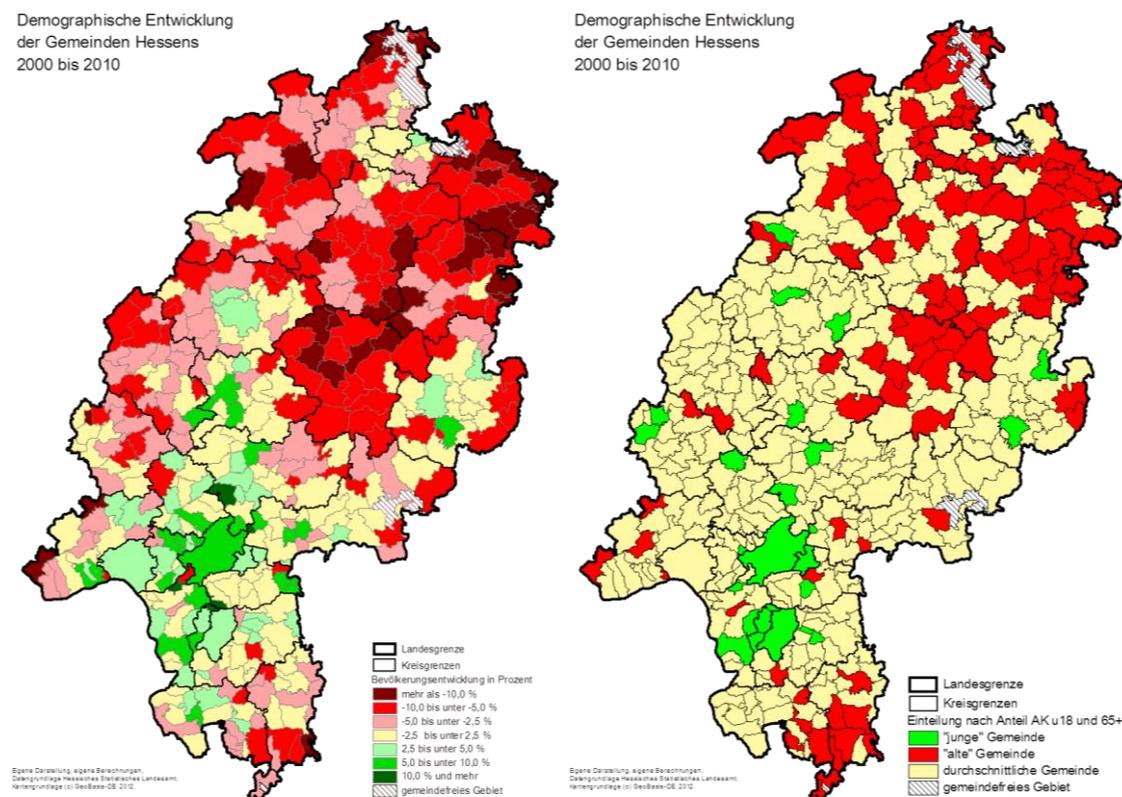
Mario Hesse, André Grüttner

Einfluss des demografischen Wandels auf die Kommunalfinanzen und das Instrument des Demografieansatzes im Kommunalen Finanzausgleich - Evidenz aus einer Studie für das Land Hessen¹⁹

Grundzüge der demografischen Entwicklung

Die prognostizierten Entwicklungslinien des demografischen Wandels in Deutschland sind ausreichend bekannt, daher soll hier nur auf die beiden wesentlichen Entwicklungslinien, die Abnahme der Gesamtbevölkerung und die Verschiebung der Altersstruktur, hingewiesen werden. Zudem treten die unterschiedlichen Entwicklungspole vielfach kleinräumig gesehen nebeneinander auf, es kommt zu einem Nebeneinander von wachsender und abnehmender Bevölkerung.

Am Beispiel Hessens ist die demografische Entwicklung von 2000 bis 2010 insgesamt (linke Karte) und altersstrukturell (rechte Karte) dargestellt.



Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Datengrundlage Hessisches Statistisches Landesamt, Kartengrundlage © GeoBasis-DE 2012.
Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Hessen 2000 bis 2010

¹⁹ Vgl. Lenk/Grüttner/Hesse/Reichardt 2012.

Demografie – ein maßgeblicher Einflussfaktor auf die kommunale Aufgabenfinanzierung?

Eine bedeutende Einnahmeposition der Kommunen stellen Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich dar. Diese ergänzen die originären Steuereinnahmen der Kommunen, sorgen für eine Angleichung der Gesamtfinanzkraft und tragen damit zu einem gleichmäßigen Angebot kommunaler Leistungen innerhalb eines Landes bei.²⁰ In diesem Rahmen erfolgt eine Verteilung der Finanzmasse primär über Schlüsselzuweisungen durch die Gegenüberstellung der individuellen Finanzkraft und des individuellen Finanzbedarfs. Bei der Bedarfsberechnung geht die Einwohnerzahl als zentrale pauschalierte Bedarfsgröße ein.²¹ Aus dieser Perspektive hat die Entwicklung der Einwohnerzahlen unmittelbare Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen.

Auf der Seite der Steuereinnahmen lassen sich die Wirkungen der Bevölkerungsschrumpfung und -alterung dagegen schwieriger prognostizieren. Diese sind aus kommunaler Sicht sowohl als direkte Einnahmequelle als auch als Teil der Landeseinnahmen relevant, an denen sie über den Kommunalen Finanzausgleich beteiligt werden. Die strukturelle Abhängigkeit der Einkommensteuer von der Entwicklung des Erwerbspotenzials und der Altersstruktur der Einwohner kann dabei zwar prinzipiell vermutet werden.²² Die diesbezüglichen mittel- bis langfristigen Aufkommenserwartungen sind vor dem Hintergrund der demografischen Prognosen aber nicht automatisch als negativ einzuschätzen. Vielmehr hängen diese Eingangsgrößen auch von den Entwicklungen am Arbeitsmarkt, der Tarif- sowie der Steuerpolitik ab. Des Weiteren lassen sich Anhaltspunkte dafür finden, dass die wichtige Gewerbesteuer und die Körperschaftsteuer demografieunabhängige Kausalitäten zeigen.²³ Sie haben primär den Gewerbeertrag, also eine Gewinngröße, als Bemessungsgrundlage.²⁴ Wie sich die Erträge aus der wirtschaftlichen Betätigung der Unternehmen entwickeln, ist dabei durchaus von anderen als demografischen Einflussfaktoren abhängig. Beispielhaft seien nur die wettbewerbliche Position, der regionale Branchenmix, die Exportintensität oder die Innovationskraft der Unternehmen genannt. Insofern kann durchaus auch eine positive Entwicklung der gewinnabhängigen Steuern erwartet werden, wenngleich die inländische Nachfrage tendenziell stagniert oder rückläufig ist. Ähnliches gilt für die Grundsteuer. Die Flächeninanspruchnahme ist sicherlich an die Bevölkerungsschrumpfung gekoppelt. Dennoch muss festgehalten werden, dass eine zusätzliche Inanspruchnahme von Flächen auch in einwohnerseitig schrumpfenden Regionen zu beobachten ist.²⁵ Die Aussagen bezüglich der Einnahmeseite sind daher insgesamt mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Insofern ist es sachgerecht, die demografischen Effekte auf der Bedarfsseite zu erfassen.

Neben der Betrachtung der Einnahmenseite geht es aber auch um die Frage, ob und wie sich die demografische Entwicklung auf die kommunalen Aufgaben- und damit auch Ausgabenbereiche auswirken. Mithin fokussierten in den letzten Jahren zahlreiche Forschungsprojekte bzw. Gutachten die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen bzw. kommunalen Finanzen, die öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und die Raum- und Siedlungsentwicklung.²⁶ Allen Untersuchungen ist gemein, dass der Schwerpunkt dabei auf Fragen der Sicherung der Daseinsvorsorge und des Postulats der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse lag. Zudem erfolgten bereits für einige Bundesländer Untersu-

²⁰ Vgl. Lenk 2009, S. 6ff.

²¹ Vgl. detailliert Lenk 2009, S. 18.

²² So beispielsweise auch bei Seitz 2008, a. a. O.

²³ Die Körperschaftsteuer ist insofern für die Kommunen bedeutsam, als sie Teil der Verbundgrundlagen für die Berechnung der Finanzausgleichsmasse ist.

²⁴ Auf die Hinzurechnungen und Abzüge bei der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer wird an dieser Stelle nicht eingegangen.

²⁵ Vgl. Geyler et al. 2008.

²⁶ So untersuchten bspw. Junkernheinrich/Micosatt 2004 für Kommunalverband Ruhr die Auswirkungen einer rückläufigen Bevölkerung auf die kommunale Daseinsvorsorge, Seitz 2004 die Folgen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, Lenk 2005 die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die kommunalen Ausgaben und Einnahmen für die sächsischen Gemeinden, das BMVBS 2007 die Auswirkungen dieser auf die öffentlichen Finanzen in Ostdeutschland oder Hofmann/Seitz 2007 die Demografiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunalfinanzen. Zudem sei auf die zahlreiche Literatur zum Problembereich Daseinsvorsorge und Infrastrukturversorgung der ARL, des BBR/BBSR und anderer verwiesen, welche hier nicht weiter aufgeführt werden sollen.

chungen zur Prüfung der Einführung demografiebezogener Ansätze in den kommunalen Finanzausgleich.²⁷

Zusammenfassend zeigen erstgenannte Untersuchungen für den hier untersuchten Bereich der öffentlichen Finanzen, dass die öffentlichen Haushalte deutlich altersstrukturabhängig sind.²⁸ Auch lassen sich Aufgabenbereiche identifizieren, auf welche die demografische Entwicklung besonders starke Wirkungen entfaltet²⁹. Bezüglich der zukünftigen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen ergeben sich je nach für die Prognosen zugrunde gelegten Annahmen unterschiedliche Szenarien. Grundsätzlich wird konstatiert, dass eine rückläufige Bevölkerung – bei Ausschöpfung aller theoretisch möglichen Einsparpotenziale – die öffentlichen Haushalte auch entlasten kann.³⁰ Dies setzt aber auch voraus, dass die zugrunde gelegten Annahmen für die zukünftige Entwicklung Bestand haben.³¹ Wesentlich sind hierbei v. a. Remanenzeffekte bei bestimmten Aufgaben und damit Ausgaben in diesem Bereich. Remanenzkosten liegen besonders in Aufgabenbereichen vor, in denen die entsprechenden Strukturen oder Ausgaben nicht oder nur schwer der Veränderung der Nutzergruppen angepasst werden können bzw. es bei einer rückläufigen Nutzerzahl zu steigenden Pro-Kopf-Kosten kommt. Einige Studien weisen darauf hin, dass besonders bestimmte Bereiche der Vermögenshaushalte³² sowie Infrastrukturangebote³³ von Remanenzkosten betroffen sind.

Ein wesentlicher kommunaler Aufgabenbereich besteht in der Errichtung und Unterhaltung der technischen Infrastruktur bzw. Netzinfrastruktur und lässt sich der sog. Daseinsvorsorge³⁴ zuordnen. Viele der hierunter fallenden Aufgaben sind gesetzlich fixiert.³⁵ Zu denken ist hier insbesondere an den ÖPNV, vornehmlich im Rahmen der Schülerbeförderung, die Abwasserbeseitigung oder die Wasserversorgung, aber auch den Bereich öffentliche Straßen. Hier führt der Rückgang der Nutzer zu sinkenden Auslastungsgraden, was zunächst Folgen für die Wirtschaftlichkeit hat, jedoch bei der Unterschreitung kritischer Werte i. S. v. Mindestnutzerzahlen auch zur Einschränkung der Funktionsfähigkeit führen kann.³⁶ Neben der Entwicklung der absoluten Einwohnerzahl ist im Bereich der technischen Infrastrukturen v. a. die Entwicklung der Bevölkerung in der Fläche relevant. Denn bestimmte pflichtige Aufgaben fallen „in der Fläche“ an und sind unabhängig der Bevölkerungsentwicklung in einem Mindestumfang vorzuhalten, solange an den Netzenden Nachfrage besteht. Dabei nehmen mit abnehmender Einwohnerzahl – über den Transmissionsweg einer sinkenden Siedlungsdichte³⁷ die Kosten je Kopf bezogen auf technische Infra-

²⁷ So bspw. ifo 2008 für Nordrhein-Westfalen, ifo 2009 für Mecklenburg-Vorpommern, NIW 2010 für Sachsen oder Lenk/Hesse/Woitek 2012 für Brandenburg.

²⁸ Vgl. bspw. Hofmann/Seitz 2007, S. 40.

²⁹ Vgl. BMVBS/BBR 2007, S. 18, wengleich sich diese Untersuchung zunächst auf die ostdeutschen Länder bezieht.

³⁰ Vgl. BMVBS/BBR 2007, S. 71 oder Hofmann/Seitz 2007, S. 40.

³¹ So gehen das BMVBS und das BBR in den Modellbetrachtungen zur zukünftigen Ausgabenentwicklung und damit zu den Wirkungen auf die öffentlichen Finanzen u. a. davon aus, dass sich die gegenwärtigen Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs auch zukünftig nicht ändern (ceteris-paribus-Betrachtungen). Sofern diese modifiziert würden, und hier insbesondere eine Absenkung der Landesmittel erfolgen würde (Szenarien 4 und 5), würden die Kommunen zukünftig finanziell überfordert. Vgl. hierzu BMVBS/BBR 2007, S. 67 ff.

³² So zeigte die empirische Untersuchung von Remanenzeffekten des BBR am Beispiel Brandenburgs, dass insbesondere Bereiche der Einzelpläne 0 (Allgemeine Verwaltung), 2 (Schulen), 3 (Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege) und 4 (Soziale Sicherung) von Remanenzkosten betroffen sind, aber auch Bereiche der Einzelpläne 5 (Gesundheit, Sport, Erholung) und 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr). Im Vermögenshaushalt sind insbesondere Bereiche der Einzelpläne 2 und 6 betroffen. Vgl. BMVBS/BBR 2007, S. 20 ff.

³³ Im Bereich der Infrastrukturversorgung sind v. a. technische Infrastrukturen mit Remanenzkosten behaftet, so bspw. die Wasserver- oder Abwasserentsorgung, aber auch liniengebundene Verkehrsinfrastrukturen etwa im Rahmen des ÖPNV. Ursächlich hierfür sind v. a. hohe Fixkostenanteile, die Unteilbarkeit von Anlagen, Versorgungspflichten, aber auch fehlende politische Durchsetzbarkeit von Schließungen oder Stilllegungen ursächlich (vgl. bspw. Siedentop 2008, Folie 11).

³⁴ Zum Begriff der Daseinsvorsorge vgl. bspw. Lenk/Grüttner 2011, S. 241.

³⁵ So bspw. der ÖPNV entsprechend § 1 Abs. 1 RegG, die Abfallwirtschaft nach § 17 Abs. 1 und § 20 KrWG oder die Wasserversorgung nach § 50 Abs. 1 WHG.

³⁶ Vgl. Bürkner et al. 2007, S. 50 f.

³⁷ Da die Siedlungsdichte im Gegensatz zur Bevölkerungsdichte unbewohnte und siedlungsferne Gebiete der

strukturen zu.

In einem zweiten großen Teilbereich der kommunalen Leistungserbringung, dem Bereich der sozialen und kulturellen Infrastrukturen, nehmen die Gemeinden verschiedene pflichtige und freiwillige Aufgaben wahr, bspw. Schulwesen, Kindertagesstätten, Soziale Sicherung oder Gesundheit, Sport und Erholung. Hier wirkt die demografische Entwicklung v. a. aufgrund der abnehmenden Nutzerzahl sowie der Altersstrukturverschiebung. So kommt es bspw. zu einer sinkenden Nachfrage in kinder-, jugend- und schüler-spezifischen Einrichtungen bei gleichzeitig tendenziell steigenden Nachfragen im Gesundheitswesen und sozialen Infrastruktureinrichtungen.³⁸ Dies impliziert, dass sich auch die Ausgaben entsprechend verschieben werden. Im Bereich der jugendbezogenen Ausgaben sind dabei auch entlastende Effekte zu erwarten.

Bedeutung der Entwicklung der Altersstruktur – Der Ansatz der Altersstrukturkostenprofile

Die Altersstruktur wirkt direkt auf Art und Umfang (kommunaler) öffentlicher Leistungen. Wird nach den Wirkungen der demografischen Entwicklung auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung abgestellt, so liegt eine Herangehensweise in der Beantwortung der Fragen, welche Aufgaben(-bereiche) für bestimmte Altersgruppen und welche Aufgaben für alle Bevölkerungsgruppen erbracht werden sowie welche Aufgaben keinen Bevölkerungsbezug haben.

Dieser Zusammenhang wird unter dem Begriff Altersstruktureffekt zusammengefasst. Dabei werden die Auswirkungen der demografischen Entwicklung, und hier maßgeblich die Alterung und der Bevölkerungsrückgang, auf die öffentlichen Haushalte mit dem Konzept der Altersstrukturkostenprofile bzw. Altersstrukturkostenanteile untersucht.³⁹ Grundlage bildet die Annahme, dass die Einwohner in den jeweiligen Altersklassen für die öffentlichen Haushalte unterschiedliche Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben verursachen.⁴⁰ Im Ergebnis ermittelten HOFMANN und SEITZ gebietskörperschaftsspezifische Altersstrukturkostenprofile,⁴¹ welche in der nachfolgenden Abbildung 2 für die Gemeinden wiedergegeben sind:

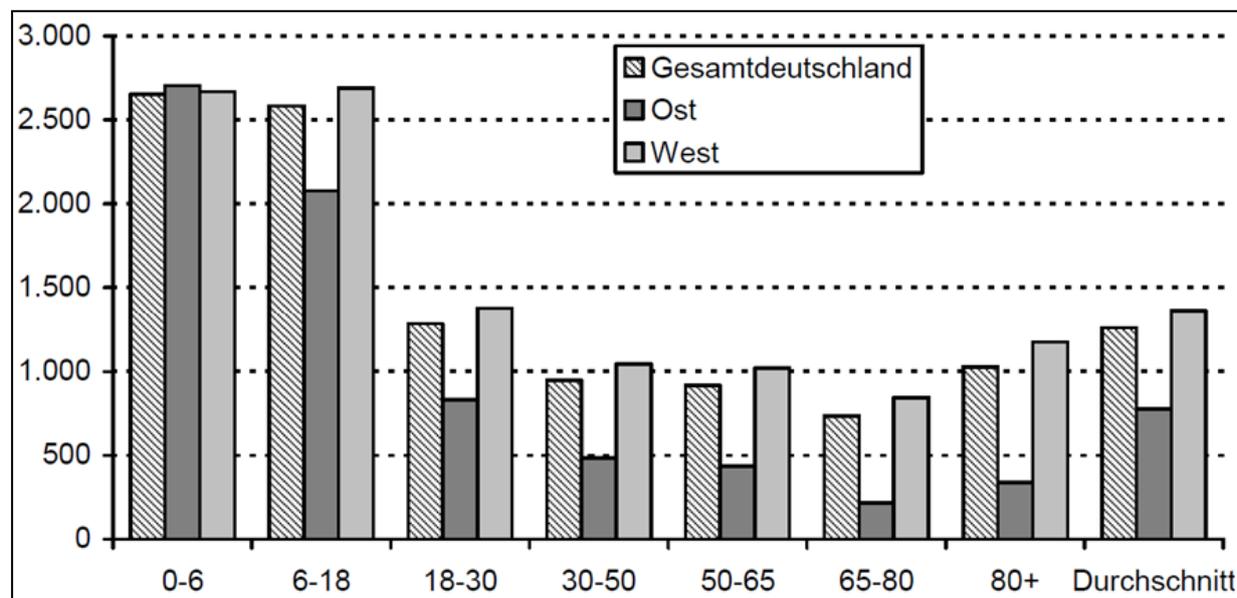
Gemeinden nicht berücksichtigt, also die Einwohnerzahl nur auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche bezogen wird, kann diese als Indikator für die Kosten je Einwohner für technische Infrastrukturen herangezogen werden.

³⁸ Vgl. bspw. Bürkner et al. 2007, S. 48 f. oder BBSR 2012.

³⁹ Vgl. bspw. Paul/Jaenichen/Steinrücken 2008, S. 61.

⁴⁰ Intensiv befasste sich SEITZ mit dieser Thematik, vgl. Seitz 2008, S. 49. Die Methode soll hier nicht genauer vorgestellt werden, diese kann der zugrundeliegenden Studie der BertelsmannStiftung (Seitz 2008) entnommen werden. Dort sind u. a. Beispielrechnungen für einzelne Steuerarten enthalten.

⁴¹ Vgl. Hofmann/Seitz 2007.



Quelle: Hofmann/Seitz 2007, S. 16.

Abbildung 2: Altersstrukturkostenprofile der Gemeinden 2004 (Nettoprimärausgaben in Euro je Einwohner der jeweiligen Altersklasse)

Insbesondere zeigt sich hier der deutlich kinder- und jugendlastige Auf- und Ausgabenbereich der kommunalen Ebene, maßgeblich bezogen auf die Altersgruppe der Unter-18-jährigen. Begründet liegt dies vor allem darin, dass die kommunale Ebene Träger der Schulen sowie der der Kinder- und Jugendhilfe (dazu zählen auch Kindertageseinrichtungen) ist.⁴² In den Altersgruppen von 18 bis 80 Jahren sind die Nettoprimärausgaben hingegen deutlich niedriger und sinken sogar mit zunehmendem Alter der Einwohner. Erst bei den über 80-jährigen ist wieder ein Ansteigen der Nettoausgaben festzustellen. In diesen Bereichen sind die seit 2003 bestehende Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen die maßgeblichen Triebkräfte.

Demnach ist sowohl die Entwicklung der Gesamtbevölkerung als auch die Entwicklung der spezifischen Altersgruppen für die kommunale Leistungserstellung von Bedeutung. Aus der Perspektive des Finanzausgleichs ist diese Feststellung wichtig. Schließlich fallen in den genannten Altersgruppen unter 18 Jahren in der Regel keine eigenen Steuereinnahmen an, sodass die Finanzierung aus zweckgebundenen und Schlüsselzuweisungen hier besonders ins Gewicht fällt.

Auf Basis der Untersuchung von SEITZ wurden für die Gemeindeebene in Hessen spezifische Altersstrukturkostenprofile neu berechnet. Hierfür wurde systematisch auf die bekannte Methode von SEITZ zurückgegriffen, die Strukturprofile bei Bedarf neu ausgerichtet und auf Basis finanzstatistischer Daten (kommunale Jahresrechnungsstatistik für das Jahr 2010) aktualisiert.⁴³ Wie bei SEITZ wurden die Zuschussbedarfe (Nettoprimärausgaben) statt der Bruttoausgaben abgebildet, um damit die Nettobelastungen für die

⁴² So auch in Hessen: Nach § 138 HSchG sind die kreisfreien Städte und Landkreise Träger der Schulen, wobei nach Abs. 3 auch die kreisangehörigen Gemeinden die Schulträgerschaft übernehmen können.

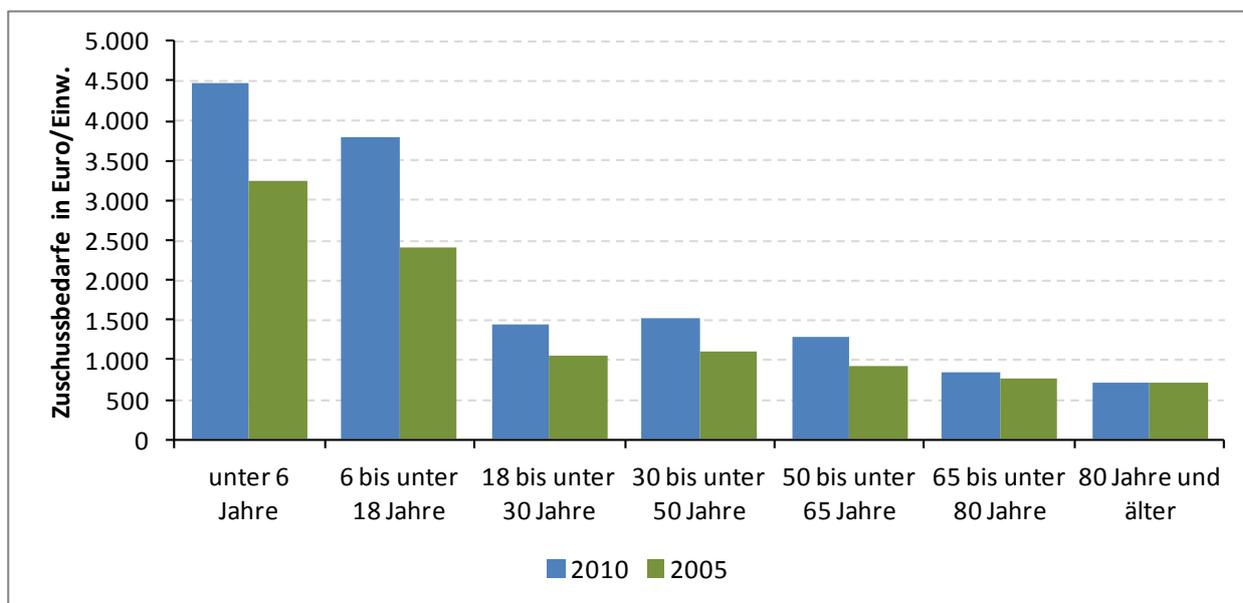
Nach § 30 HKJGB sind die Gemeinden in Abstimmung mit dem örtlichen Träger der Jugendhilfe für die Bedarfsplanung und Sicherstellung des Angebotes an Kindertageseinrichtungsplätzen verantwortlich und haben nach Abs. 2 in eigener Verantwortung sicherzustellen, dass die vorgesehenen Plätze zur Verfügung stehen.

⁴³ Die Berechnungen von Seitz geben teilweise spezifische Strukturprofile für die Gemeindeebene an. Alle Berechnungen haben finanzstatistische Daten des Jahres 2004 als Basis. Zwischenzeitlich haben sich einige Aufgaben der kommunalen Ebene verändert. Zum einen betrifft dies den Wirkungsbereich der SGB II und XII. Auch für andere Aufgaben wurden auf der Basis aktuellerer fachstatistischer Daten Veränderungen an den Altersstrukturprofilen vorgenommen.

kommunalen Haushalte darzustellen.⁴⁴

Als Resultat bestätigt sich das grundlegend auch bei SEITZ und HOFMANN dargelegte Bild der Ausgabenverteilung auf die unterschiedlichen Altersgruppen. Auch für die hessischen Kommunen zeigt sich im Jahr 2010 eine enorme „Jugendlastigkeit“ der Zuschussbedarfe (vgl. Abbildung 3). Dem gegenüber ist insbesondere in den Altersgruppen über 65 Jahren ein deutlich unterdurchschnittliches Niveau der in Zuschussbedarfen gemessenen Belastung für die kommunalen Haushalte in Hessen festzustellen. Sind die für das Jahr 2010 skizzierten altersabhängigen Strukturprofile der Zuschussbedarfe zukünftig stabil, dann ergeben sich vor dem Hintergrund der dargelegten Veränderungen der Einwohnerzahl und Altersstruktur deutlich *entlastende* Effekte für die schrumpfenden Kommunen in Hessen. Die durch die Verkleinerung der jüngeren Kohorten resultierenden Einspareffekte sind dabei deutlich größer als die (unterdurchschnittlichen) Belastungen durch die Alterung.

Allerdings kann durchaus bezweifelt werden, ob diese These gültig ist. Als Gegenthese sind Kostenremanenzen aufzuführen. Für den Fall der hessischen Kommunen sollen als erste Annäherung die Altersstrukturkosten der Jahre 2005 und 2010 gegenübergestellt werden.⁴⁵ Hierbei zeigt sich, dass die fiskalischen Belastungen im vergleichsweise kurzen Zeitraum gerade in den „unteren“ Altersbereichen deutlich angewachsen sind. Trotz eines Rückgangs der Einwohner in diesen Altersbereichen sind die absoluten Kosten also deutlich angestiegen, was zu den höheren Pro-Kopf-Zuschussbedarfen geführt hat.⁴⁶ In den übrigen Altersbereichen sind ebenfalls Zuwächse zu verzeichnen, die jedoch in ihren Umfängen deutlich kleiner ausfallen (vgl. Abbildung 3).



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage von HOFMANN/SEITZ 2007.

Abbildung 3: Altersstrukturkostenprofile der kommunalen Gebietskörperschaften in Hessen 2005 und 2010 (Zuschussbedarfe in Euro pro Einwohner)

⁴⁴ Als Zuschussbedarf wird derjenige Teil der Ausgaben verstanden, der nicht durch zweckgebundene Einnahmen gedeckt ist und daher durch allgemeine Deckungsmittel (Steuern und allgemeine Zuweisungen) zu finanzieren ist.

⁴⁵ Die Altersstrukturprofile sind dabei konstant, es gehen unterschiedliche aus der jeweiligen Jahresrechnungsstatistik gewonnene Zuschussbedarfe ein.

⁴⁶ Vermutlich hat auch die in diesem Zeitraum erfolgte Umstellung auf die Doppik einen Einfluss auf die Qualität des Vergleichs. Der Umfang dieses Einflusses lässt sich jedoch nicht belastbar abschätzen.

Aus dieser ersten Betrachtung ergeben sich deutliche Hinweise für Kostenremanenzen im Bereich der unteren Altersgruppen – zunächst ungeachtet davon, ob sie technisch bedingt sind oder durch politische Schwerpunktsetzung (letztere sind insbesondere vor dem Hintergrund des Kita-Ausbaus im U3-Bereich und der Erweiterung von Ganztagesangeboten im Schulbereich als Triebfeder zu vermuten). Die demografischen Veränderungen führen also auch in der Zukunft voraussichtlich nicht „automatisch“ zu finanziellen Entlastungen der Kommunen.

Funktionen des Kommunalen Finanzausgleichs

Der Kommunale Finanzausgleich kann verschiedene Funktionen für die Kommunen, aber auch für die Landespolitik erfüllen. Für die Kommunen ist in diesem Zusammenhang bedeutsam, dass die zur Erfüllung ihrer Aufgaben kurz- bis mittelfristig verfügbaren eigenen Steuereinnahmen in aller Regel nicht ausreichend sind. Daher erhalten sie Zuweisungen aus den kommunalen Finanzausgleichssystemen. Diese verfolgen verschiedene, miteinander verbundene Ziele:⁴⁷

- Sie verbessern die Finanzausstattung der Kommunen und sorgen durch die Beteiligung an den Einnahmen des Landes für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben (fiskalische Funktion). Diese ist eng verbunden mit der im Art. 106 Abs. 7 GG festgeschriebenen Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen der Länder, die die Basis für alle Systeme des Kommunalen Finanzausgleichs in Deutschland bildet. Der Kommunale Finanzausgleich ist also keine „freiwillige“ Einrichtung der Länder.
- Sie sorgen durch interne Verteilungsmechanismen dafür, dass besonders steuerschwache Gemeinden und Gemeinden mit hohem Ausgabenbedarf mehr Mittel erhalten als Gemeinden mit hohen Steuereinnahmen und geringeren Ausgabebedarfen (distributive oder redistributive⁴⁸ Funktion).
- Auch allokativen Ziele können mit dem Finanzausgleich verfolgt werden. Zunächst sollen die Gemeinden trotz der Ausgleichszahlungen angereizt werden, ihre eigenen Steuerquellen auszuerschöpfen und durch wirtschaftsfreundliche Standortpolitik neue Steuereinnahmepotenziale zu erschließen.
- Zusätzlich kann das Land durch die Gestaltung der Regeln im Finanzausgleich Einfluss auf die Ziele der Kommunalpolitik nehmen, beispielsweise im Bereich der Raumentwicklung.

Ansätze zur Berücksichtigung demografischer Effekte in den kommunalen Finanzausgleichssystemen

Hinsichtlich der demografischen Bedarfskomponenten muss zunächst unterschieden werden in Komponenten zu Bevölkerungsstand, -entwicklung und -struktur. Für alle drei Beobachtungswege demografischer Gegebenheiten finden sich Anwendungsfälle sowohl in den Schlüsselzuweisungssystemen als auch in den Systemen der Lastenausgleiche bzw. Zweckzuweisungen. Die nachfolgenden Ausführungen sollen sich auf die Regelungen in den Schlüsselzuweisungssystemen konzentrieren.⁴⁹

Für die Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen ist eine Bedarfsermittlung mittels „veredelter“ Einwohnerzahl typisch. Hierfür kommen in der Regel so genannte Hauptansatzstaffeln für die verschiedenen Gemeindegrößenklassen zur Anwendung. Die Einwohnerzahl wird mit einem nach Gemeindegröße aufsteigenden Faktor multipliziert, woraus sich der Hauptansatz ergibt. Gemeinden mit einer größeren Einwohnerzahl werden damit größere Pro-Kopf-Bedarfe zugestanden als Gemeinden mit geringerer Einwohnerzahl, was mit der zunehmenden Erbringung zentralörtlicher Funktionen gerechtfertigt wird. Neben dieser statischen Wirkung haben die Hauptansatzstaffeln aber auch eine dynamische Wirkung im Zeitablauf. Veränderungen in der Einwohnerzahl gehen direkt und – durch die Anwendung der Veredlungsfaktoren – überproportional in die Bedarfsberechnung ein. Eine Gemeinde mit einem 1 %-igen Einwohnerzuwachs hat bei einem Veredlungsfaktor >100 % mit einem Anwachsen des Finanzbedarfs um mehr als

⁴⁷ Dazu vgl. Lenk 2009, S. 11 ff.

⁴⁸ Von redistributiver als rückverteilender Funktion wird gesprochen, wenn auf die ursprüngliche Verteilung (Primärverteilung) eingegangen werden soll.

⁴⁹ Zweckzuweisungen sind dagegen unabhängig von der individuellen Finanzkraft und bemessen sich in der Regel an anderen Indikatoren als Einwohnergrößen, die einen engen Bezug zu den jeweiligen Zwecken aufweisen.

1 % zu rechnen.⁵⁰ Spiegelbildlich ergeht es einer Gemeinde mit einem 1 %-igen Bevölkerungsrückgang. Ihre Bedarfe sinken überproportional um mehr als 1 %. Diese Wirkung ist umso höher, je stärker die Einwohnerzahl der Gemeinde veredelt wird, d. h., je größer sie ist.

In einigen Ländern kommen zusätzlich spezifische Ansätze für die Bevölkerungsentwicklung zum Einsatz. Zum einen sind Ansätze für ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum zu nennen, wie er in Hessen bislang verwendet wird. Hierbei erhalten kommunale Einheiten mit Wachstumsraten oberhalb eines definierten Niveaus weitere Einwohner hinzugerechnet. Diese ergänzen die ohnehin anfallenden Zugewinne durch die Einwohnerveredelung. Aktuell (Stand Ende 2012) verfügt lediglich das hessische FAG über eine derartige Regelung.

Einige Länder haben Modifikationen am Einwohner-Hauptansatz implementiert, welche die Auswirkungen der Bevölkerungsschrumpfung abdämpfen sollen. Diese beziehen sich auf die allgemeinen Schlüsselzuweisungen, sind also demnach nicht auf bestimmte Aufgabenbereiche oder eine investive Verwendung festgelegt. Vielmehr wird ein pauschaler Mehrbedarf der schrumpfenden Kommunen unterstellt.

Zuletzt sind Ansätze zu nennen, die sich auf die Bevölkerungsstruktur beziehen. Das Saarland sieht beispielsweise einen gesonderten Ansatz vor, wenn eine überdurchschnittliche Geburtenrate in den vorangegangenen acht Jahren festzustellen gewesen ist. In Bayern erhalten Landkreise mit einem überdurchschnittlichen Anteil unter 18-jähriger an der Bevölkerung zusätzliche Bedarfe zugerechnet. Beide Regelungen weisen auf einen engen Bezug zu Ausgabebedarfen im Bereich der schulischen und frühkindlichen Erziehung hin, die pauschal durch die potenziellen Nutzergruppen repräsentiert werden.

Wirkungen eines Demografieansatzes für Einwohnerrückgang am Beispiel Hessens

Sollen die im Zuge des Einwohnerrückgangs auftretenden Kostenremanenzen im Schlüsselzuweisungssystem berücksichtigt werden, so ist erforderlich, dass in den betroffenen Kommunen zusätzliche Bedarfe zur bestehenden Bedarfsmesszahl addiert werden. Diese Hinzurechnung sollte in einem engen Zusammenhang mit der „demografischen Belastung“ stehen, damit eine relative Umverteilung der Bedarfsgewichte resultieren kann.

Ein methodisch relativ einfaches und pauschales Verfahren zur Umsetzung dieses Ziels ist die Bildung eines Mehrjahresdurchschnitts der Einwohnerzahl, welche im Zuge der Bedarfsberechnung zugrunde gelegt wird. In einem zweiten Schritt erfolgt nach der Bildung des Mittelwerts ein Vergleich mit der Einwohnerzahl des jeweils aktuellen Jahres. Der höhere von beiden Werten geht in die Bedarfsberechnung ein. Im Ergebnis erhalten schrumpfende Einheiten als „Bonus“ zusätzliche Bedarfe hinzugerechnet, für wachsende oder stagnierende Kommunen wird die jeweils aktuelle Einwohnerzahl zugrunde gelegt.⁵¹ Dieses Vorgehen ist beispielsweise aus den Finanzausgleichsgesetzen Brandenburgs und Bayerns bekannt, wo ein gleitender 3- bzw. 10-Jahres-Durchschnitt zur Anwendung kommt.

Entwickelt sich die Einwohnerzahl in allen Gemeinden genau identisch, dann hat die veränderte Einwohnergewichtung keinen Einfluss. Ein solcher Demografiefaktor würde dann nicht bedarfswirksam werden, auch wenn alle Gemeinden symmetrisch stark schrumpfen. Der eingeführte Demografiefaktor entfaltet seine Wirkung vielmehr bei *sich unterscheidenden* Entwicklungspfaden der Einwohnerzahlen. Vereinfacht können folgende Wirkungen unterschieden werden:

- Schrumpfende Gemeinden⁵² haben rechnerisch mehr Einwohner auf der Bedarfsseite als bisher. Durch die zusätzliche „Veredelung“ der Einwohnerzahl erhöht sich der rechnerische Effekt nochmals. Ihr Bedarf ist höher und sie erhalten bei gegebener Finanzkraft höhere Schlüsselzuweisungen als im Status quo.
- Wachsende Gemeinden haben demgegenüber rechnerisch genauso viele Einwohner auf der Bedarfsseite wie bisher. Durch die zusätzlichen Bedarfe der schrumpfenden Kommunen erhöht sich

⁵⁰ Bei Konstanz aller übrigen Einflussfaktoren und insbesondere bei Konstanz der Einwohnerzahlen aller übrigen Gemeinden.

⁵¹ Würde ein Durchschnitt ohne einen zusätzlichen Abgleich erfolgen, so würde sich dies als expliziter Malus für wachsende Kommunen auswirken, da für diese Gruppe der Mehrjahresdurchschnitt kleiner ist als die aktuelle Einwohnerzahl.

⁵² Gleiches gilt für kreisfreie Städte und Landkreise.

allerdings die rechnerische Gesamteinwohnerzahl (= Summe der einzelnen Hauptansätze). Der einzelne (veredelte) Einwohner hat damit ein geringeres Bedarfsgewicht im Gesamtsystem. Die Einwohner der wachsenden Gemeinde verlieren damit an Gewicht, ihr Bedarf ist geringer und sie erhalten bei gegebener Finanzkraft geringere Schlüsselzuweisungen pro Einwohner als vor der Einführung des Demografieansatzes.

Etwas komplexer sind die Wirkungen, wenn unterschiedlich starke Wachstums- und Schrumpfungstendenzen zu beobachten und zu erwarten sind. Entscheidend ist hierbei die Stellung der Einwohnerwachstumsrate der einzelnen Gemeinde zum *Durchschnittswert* aller Gemeinden. Gemeinden, die überdurchschnittlich stark schrumpfen, profitieren vom Demografieansatz. Gemeinden, die wachsen oder stagnieren, haben spiegelbildlich negative Effekte zu erwarten. Auch Gemeinden, die schrumpfen, dies aber mit unterdurchschnittlichen Raten tun, sind die „Verlierer“ dieser Form des Demografieansatzes.

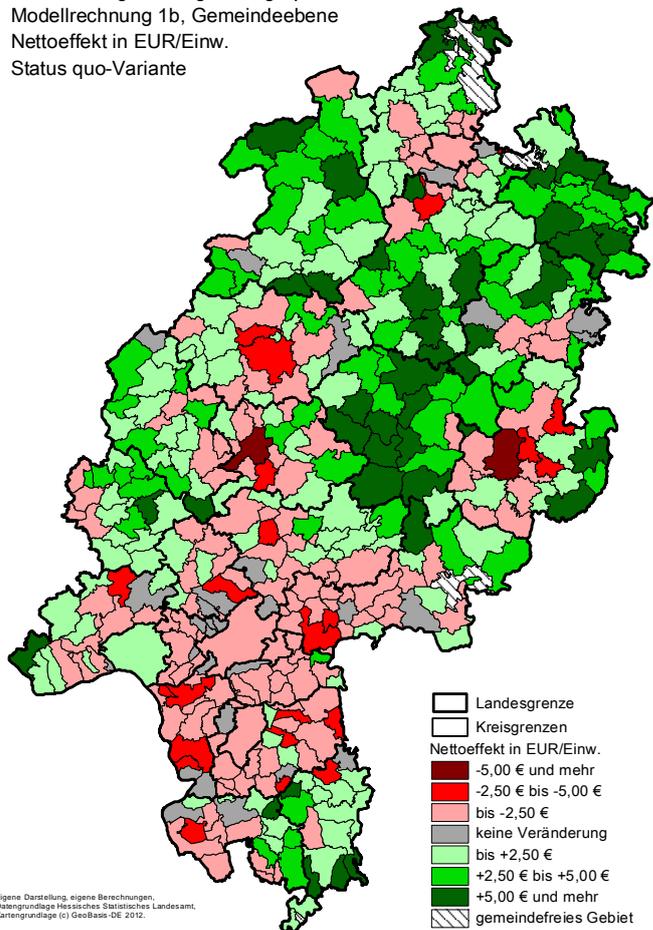
Die Einrichtung eines nach den beschriebenen Mechanismen eingerichteten Demografieansatzes entfaltet eine dauerhafte Wirkung und nicht nur für eine zeitlich begrenzte Phase. Kommunen mit einem Einwohnerrückgang werden dauerhaft höhere Bedarfe zugerechnet als bei einem Rückgriff auf die Einwohnerzahl eines einzelnen Jahres und sie werden für die gesamte Dauer des Einwohnerrückgangs gegenüber dem Status quo besser gestellt. Die Bewältigung der Folgen der demografischen Entwicklung ist eine zukünftige Daueraufgabe, die somit durch ein entsprechend strukturell verankertes Instrument begleitet werden kann.

Bei der Einführung eines Demografieansatzes auf der Basis einer modifizierten Einwohnerzahl können jedoch auch Widersprüche auftreten. Die Einwohnerveredelung aus der Hauptansatzstaffel berücksichtigt überdurchschnittliche Ausgaben je Einwohner bei größeren Kommunen. Grundsätzlich folgt der Finanzbedarf einer Kommune im kommunalen Finanzausgleich damit ihrer Einwohnerzahl. Der Demografiefaktor, der den Einwohnerrückgang rechnerisch „streckt“, steht diesem Grundprinzip entgegen. Der Finanzbedarf folgt in einer schrumpfenden Kommune nicht mehr dem Pfad der Hauptansatzstaffel. Damit bewirkt er einen zusätzlichen gegenläufigen Effekt zur Einwohnerveredelung, indem er auch den Einwohnerrückgang „veredelt“. Es ist Aufgabe der Landespolitik, in diesem Zusammenhang eine angemessene Ausgleichsintensität zu definieren. Die Wissenschaft kann dabei durch die Bereitstellung empirischer Evidenz und Modellrechnungen ihren Teil beitragen.

In der Abbildung 4 sind beispielhaft die Ergebnisse einer Modellrechnung für einen Demografieansatz mit einer Durchschnittsbildung über 5 Jahre für das Land Hessen auf der Basis des Finanzausgleichs des Jahres 2012 dargestellt.⁵³ Wie sich im Vergleich mit Abbildung 1 zeigt, werden die besonders von der Bevölkerungsschrumpfung belasteten Gemeinden entlastet, während die Effekte für die tendenziell wachsenden Städte und Gemeinden in Mittel- und Südhessen negativ sind.

⁵³ Die Darstellung bezieht sich auf Nettoeffekte, die nicht nur die Schlüsselzuweisungen sondern auch alle nachgelagerten Umlagesysteme berücksichtigen. Diese werden im Rahmen des vorliegenden Artikels nicht besprochen. Insgesamt bleibt die Grundwirkung des Demografieansatzes trotz dieser nachgelagerten Effekte erhalten. Diese und weitere Modellvarianten sind im Detail bei Lenk/Grüttner/Hesse/Reichardt 2012 dokumentiert.

Umverteilungswirkung Demographieansatz
 Modellrechnung 1b, Gemeindeebene
 Nettoeffekt in EUR/Einw.
 Status quo-Variante



Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.
 Datengrundlage Hessisches Statistisches Landesamt.
 Kartengrundlage (c) GeoBasis-DE 2012.

Eigene Darstellung, eigene Berechnungen,
 Datengrundlage Hessisches Statistisches Landesamt, Kartengrundlage © GeoBasis-DE 2012.
**Abbildung 4: Effekt eines Demografieansatzes mit Durchschnittsbildung über 5 Jahre in Hessen,
 Stand: FAG 2012.**

Der Demografieansatz erbringt einen Umverteilungseffekt in Höhe von ca. 10,6 Mio. Euro zu Gunsten der überdurchschnittlich schrumpfenden Gemeinden, die insbesondere im ländlichen Raum liegen. Bei einem Gesamtvolumen der verfügbaren Schlüsselmasse in Höhe von 923,1 Mio. Euro würde dies gerade einmal 1,1 % ausmachen. Insofern kann nicht behauptet werden, der Demografieansatz verringere den Anpassungsdruck auf die Gemeinden zu sehr. Er kann aber durchaus etwas mehr „Luft“ für erforderliche Anpassungsmaßnahmen, die auch Zusatzkosten erzeugen können, geben.

Literatur

- Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2012: Demografie und Infrastrukturversorgung. Zugriff: www.bbsr.bund.de/cIn_032/nn_21168/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Demografie/Projekte/DemogrInfrastruktur/DemogrInfrastruktur.html.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2007: Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Ein Projekt des Forschungsprogramms "Aufbau Ost" des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Forschungen, Heft 128. Berlin.
- Bürkner, Hans-Joachim; Berger, Olaf; Luchmann, Christian; Tenz, Eric, 2007: Der demografische Wandel und seine Konsequenzen für Wohnungsnachfrage, Städtebau und Flächennutzung. Working Paper Leibniz-Institut für Regionalforschung und Strukturpolitik. Erkner. Zugriff: www.irs-net.de/download/wp_wandel.pdf.
- ifo Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), 2008: Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. ifo Forschungsberichte, 41. München.
- ifo Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), 2009: Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven. Teil II: Der horizontale Finanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern. ifo Forschungsberichte, 46. München.
- Geyler, Stefan; Warner, Barbara; Brandl, Anja; Kuntze, Martina u. a., 2008: Clusteranalyse der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland. Eine Typisierung der Regionen nach Entwicklungsparametern und Rahmenbedingungen. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 02. Leipzig.
- Hofmann, Michael; Seitz, Helmut, 2007: Demografiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunalfinanzen: Ein Ost-West-Vergleich. Dresden discussion paper in economics, 17/07, Dresden. Zugriff <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/22758/1/DDPE200717.pdf>.
- Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard, 2004: Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2004. Nichts geht mehr - Aber wie lange noch? Essen.
- Lenk, Thomas, 2005: Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005. In: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.), Sachsenlandkurier, 9/2005.
- Lenk, Thomas, 2009: Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009. Kommunalfinanzen vor dem Absturz. In: Sächsischer Städte- und Gemeindetag (Hrsg.), Sachsenlandkurier, 5/2009.
- Lenk, Thomas; Grüttner, André, 2011: Konzepte der Raumentwicklung in Lichte des Postulats der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. In: Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft (Hrsg.): Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 4 2010, Springer, S. 240–243.
- Lenk, Thomas; Hesse, Mario; Woitek, Florian, 2012: Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Brandenburg. Zugriff: www.mdf.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Gutachten_FAG_Fortschreibung-des-kommunalen-Finanzausgleiches_M%C3%A4rz2012.pdf [abgerufen am 24.05.2012].
- Lenk, Thomas; Grüttner, André; Hesse, Mario; Reichardt, Tim, 2012: Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen, Leipzig. Zugriff: http://www.uni-leipzig.de/~iffwww/fiwi/Forschung/pdf/121213_Gutachten_KFA_Hessen_Gesamtdokument.pdf.
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (Hrsg.), 2010: Prüfung der Einführung von Ansätzen für Fläche und demografische Entwicklung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen. Hannover.
- Paul, Christian; Jaenichen, Sebastian; Steinrücken, Torsten, 2008: Demografischer Wandel in Deutschland und die Wirkungen auf Wirtschaftswachstum und öffentliche Finanzen. Ilmenau.

Seitz, Helmut, 2004: Implikationen der demografischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen. Dresden Discussion Paper Series in Economics, 08/04. Dresden. Zugriff: <http://rcswww.urz.tu-dresden.de/~wpeconom/seiten/pdf/2004/ddpe200408.pdf> [abgerufen am 30.03.2012].

Seitz, Helmut, 2008: Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen. Gütersloh.

Siedentop, Stefan, 2008: Effizienz der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung. REFINA-Fachtagung „Flächen intelligent nutzen“ am 09.04.2008 an der Universität Bonn. Zugriff: www.fin30.uni-bonn.de/vortraege/Vortrag_Siedentop.pdf [abgerufen am 12.04.2012].

Autoren:

Mario Hesse / André Grüttner
Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management
Universität Leipzig
hesse@wifa.uni-leipzig.de / gruettner@wifa.uni-leipzig.de

Peter Foißner

Sind die Ränder der Ballungsräume die Verlierer?

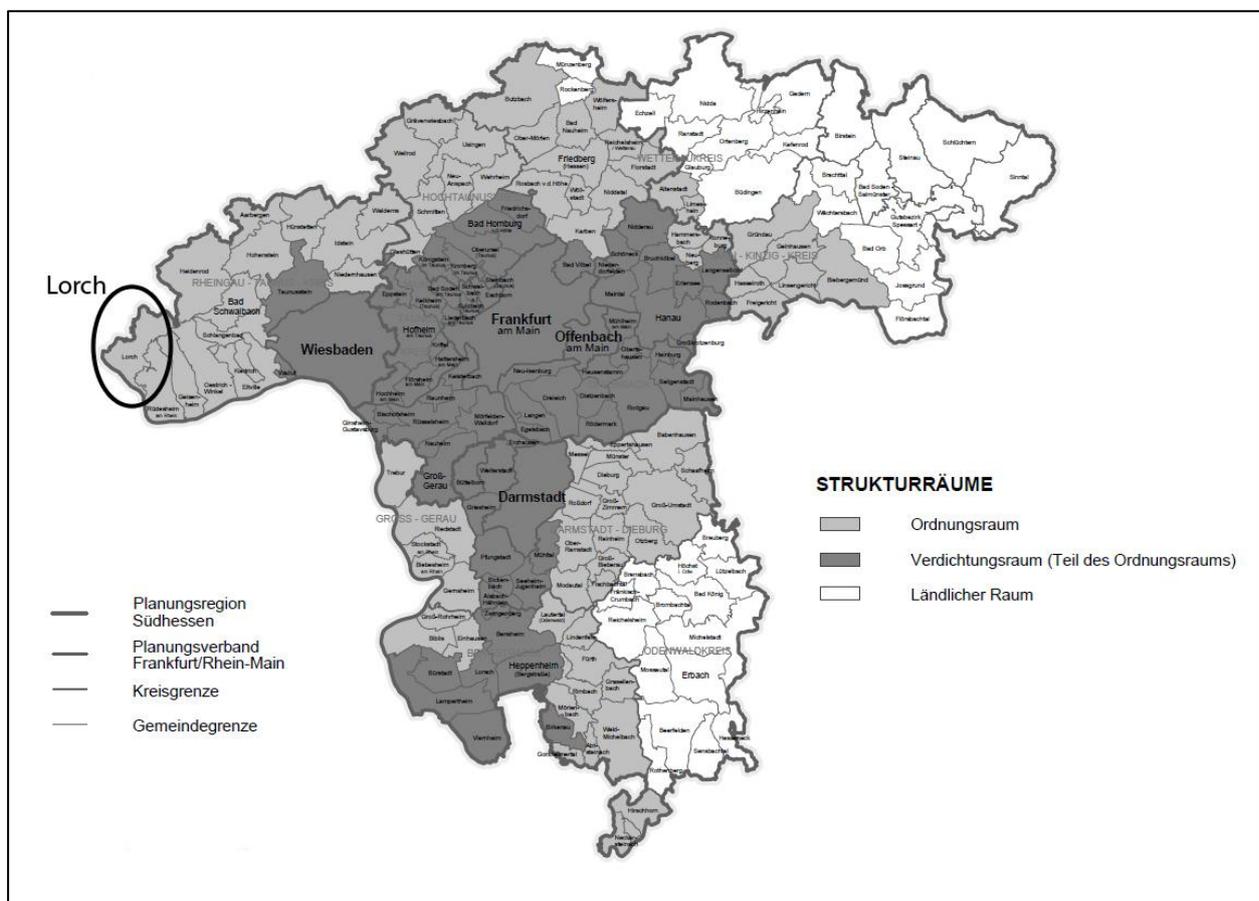
Lorch am Rhein im Spannungsfeld zwischen demografischem Wandel und Aufrechterhaltung der Infrastruktur

Einleitung

Der demografische Wandel schreitet in Deutschland in unterschiedlichem Maße voran: Schrumpfräumen stehen Stagnations- und Wachstumsräumen gegenüber. Ersteres wird meist in den ländlichen Räumen verortet. Letzteres findet sich in den wirtschaftsstarken Ballungsräumen. Da man jedoch nicht von einem parzellenscharfen Übergang vom ländlichen Raum zum Ballungsraum ausgehen kann, stellt sich die Frage, was an den Rändern der Ballungsräume passiert. Diese Fragestellung soll am Beispiel der Stadt Lorch am Rhein, die regionalplanerisch dem Ordnungsraum angehört, am Rande der wirtschaftsstarken Region Südhausen näher beleuchtet werden. Der Beitrag schließt mit dem Versuch einer allgemeinen Antwort auf die Ausgangsfrage und möglichen Handlungsansätzen für die betroffenen Ballungsraumrandkommunen.

Lage der Stadt Lorch

Die Stadt Lorch am Rhein liegt in der bevölkerungsreichen und wirtschaftsstarken Region Südhausen. Kern der Region ist das Rhein-Main-Gebiet - verfasst im Regionalverband FrankfurtRheinMain - mit der Wirtschafts-, Verkehrs- und Finanzmetropole Frankfurt und den industriell geprägten Städten Offenbach, Hanau und Rüsselsheim. Die hessische Landeshauptstadt Wiesbaden und die Wissenschaftsstadt Darmstadt komplettieren das Städtennetz in der polyzentrischen Region Südhausen.

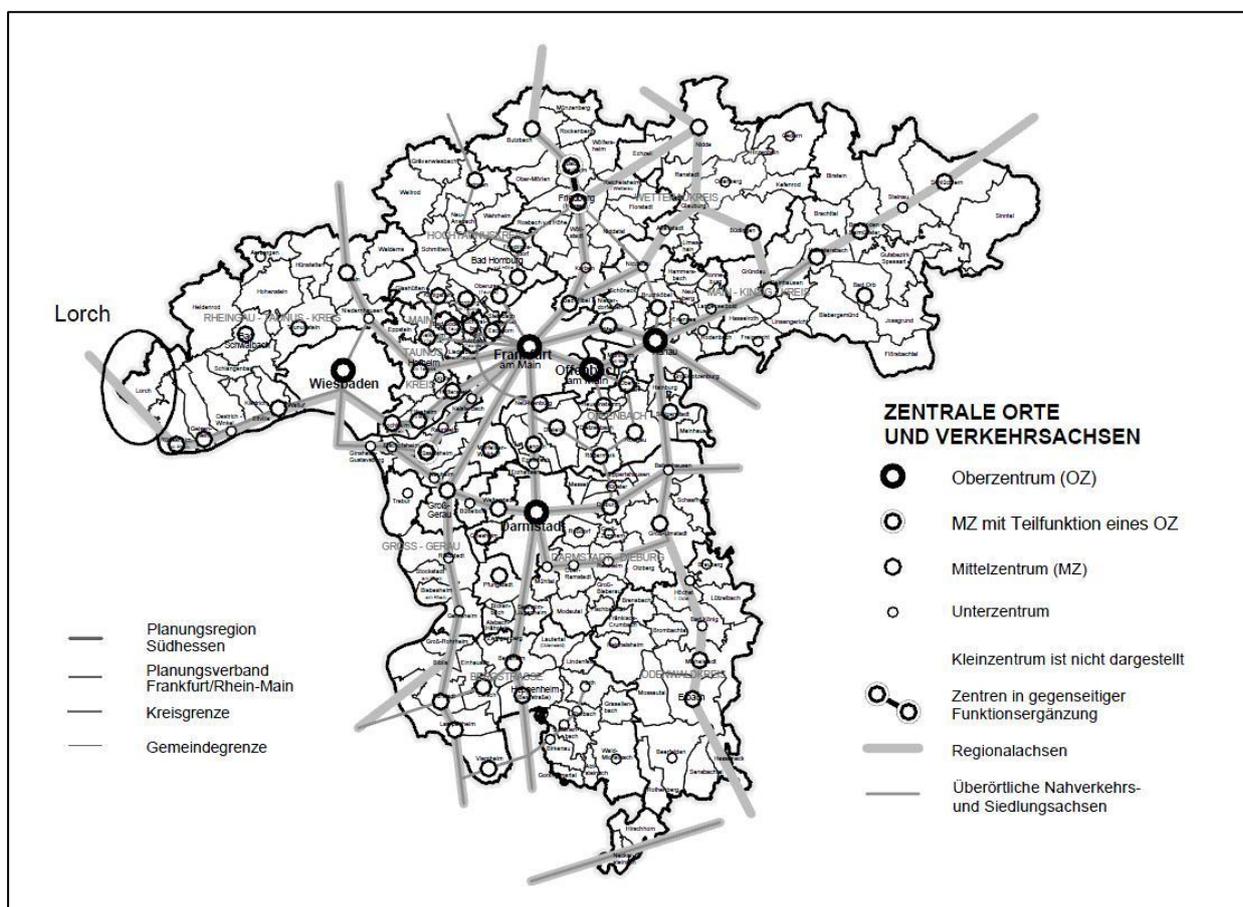


Quelle: Regionalversammlung Südhausen; Verbandskammer des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main 2011: 15

Abbildung 1: Lage der Stadt Lorch in der Region Südhausen

Am westlichen Rand der Region Südhausen liegt an der Grenze zu Rheinland-Pfalz die Stadt Lorch am Rhein. Sie verfügt mit 54 km² über rund 0,7% der Fläche Südhausens, hat aber nur 0,1% der Einwohner der Region. Die Bevölkerungsdichte beträgt im Regionsdurchschnitt 511 Einwohner/km², in Lorch dagegen lediglich 78 Einwohner/km².

Lorch ist eine von insgesamt 17 Städten und Gemeinden des westlich an Wiesbaden angrenzenden Rheingau-Taunus-Kreises. Die Kommunen des Rheingau-Taunus-Kreises weisen Einwohnerzahlen von 29.000 (Tausenstein) bis rund 4.000 (Lorch, Kiedrich) auf (Hessisches Statistisches Landesamt 2012: 86). Der Kreis gliedert sich naturräumlich, kulturell und historisch in zwei Teile: den Rheingau und den Untertaunus. Lorch gehört zum Rheingau, in dem sich die Städte am Rhein entlang aufreihen. In der zentralörtlichen Hierarchie Hessens ist Lorch als Kleinzentrum ausgewiesen und nimmt damit die unterste zentralörtliche Stufe ein. Lorch liegt – wie alle Städte und Gemeinden des Rheingaus mit Ausnahme des unmittelbar an Wiesbaden angrenzenden, im Verdichtungsraum befindlichen Walluf - im Ordnungsraum (Regionalversammlung Südhausen; Verbandschammer beim Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main 2011: 15). Das nächstgelegene Mittelzentrum ist Rudesheim/Geisenheim in 14 Kilometern Entfernung. Das Oberzentrum Wiesbaden ist 42 km von Lorch entfernt. Lorch ist mit den Mittel- und Oberzentren über die B42 und die A66 sowie über die Bahnverbindung Koblenz - Frankfurt (Rheingau-Linie) verbunden.



Quelle: Regionalversammlung Südhausen; Verbandschammer des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main 2011: 19

Abbildung 2: Zentrale Orte und Verkehrsachsen in der Region Südhausen

Struktur der Stadt Lorch

Die eigenständige Stadt Lorch wurde in den 1970er Jahren durch Eingemeindungen vergrößert und verfügt heute – zusammen mit der Kernstadt - über sechs Ortsteile. Die weiteste Entfernung zwischen den Ortsteilen beträgt 16 km. Größter Ortsteil ist die Kernstadt Lorch, die über rund die Hälfte der Einwohner der Gesamtstadt verfügt. Die Einwohnerentwicklung ist in allen Ortsteilen zwischen 1994 und 2011 negativ (vgl. Tab. 1) und wird nach einer Prognose der Hessenagentur bis 2025 weiter rückläufig sein (Rheingau-Echo 2012a: 33).

	Einwohner 1994	Einwohner 2011	1994 – 2011 Abnahme in Prozent	Einwohner- prognose 2025	2011 – 2025 Abnahme in Prozent
Lorch, Gesamtstadt	5193	4265	17,8%	3355	21,3%
Lorchhausen	687	596	13,2%	493	17,3%
Ranselberg	517	480	7,2%	349	27,3%
Ransel	549	455	17,1%	375	17,6%
Wollmerschied	252	245	2,8%	185	24,5%
Espenschied	516	337	34,7%	266	21,1%
Lorch	3189	2152	34,5%	1688	21,6%

Quelle: Rheingau-Echo 2012a: 33

Tabelle 1: Lorcher Ortsteile nach Einwohnern in den Jahren 1994, 2011 und 2025

Unter den sieben Rheingau-Kommunen hat Lorch die stärksten Einwohnerverluste aufzuweisen. Während die natürliche Bevölkerungsentwicklung – wie überall im Rheingau – negativ ist, trägt in Lorch in besonderem Maße die Abwanderung zum Bevölkerungsrückgang bei, so dass sich die Stadtbevölkerung weiter verringert und älter wird. Dagegen scheint sie nicht bunter zu werden, liegt doch der Anteil der nichtdeutschen Bevölkerung relativ konstant bei 8% in den letzten Jahren (Zweckverband Rheingau 2008: 14; Hessisches Statistisches Landesamt 2012: 89).

Die rückläufige Einwohnerentwicklung hat Auswirkungen auf die kommunale Infrastruktur und die Wohnungsversorgung. Weniger Einwohner führen zu weniger Nachfrage und damit zu einer Unterauslastung der vorhandenen kommunalen Infrastruktur und geringeren Beiträgen, insbesondere bei den Ver- und Entsorgungs- sowie den sozialen Einrichtungen. So sind beispielsweise die Anlagen zur Abwasserentsorgung auf weit über 200.000 m³ ausgerichtet, während der Verbrauch bereits unter 130.000 m³ liegt (Wiesbadener Kurier 2012a: 7). Auch die Zahlen von Schülern und Kindern in Betreuungseinrichtungen sinken. Die Lage verschärft sich zusätzlich, wenn die jeweiligen Einrichtungen dezentral in den Ortsteilen vorgehalten werden. Es entstehen relative Kostensteigerungen aufgrund von Kostenremanenzeffekten, da die Kosten nicht so schnell gesenkt werden können wie die Bevölkerung schrumpft. Die Einrichtungen müssen aber finanziert werden, wodurch die Zuschussbedürftigkeit der Einrichtungen durch die Stadt steigt.

Für eine optimale Wohnungsversorgung, die sowohl die Verfügbarkeit als auch die Wirtschaftlichkeit eines funktionierenden Wohnungsmarktes einbezieht, hat das Institut Wohnen und Umwelt (2005: 16) einen Wert von 103 Wohnungen auf 100 Haushalte ermittelt. Dieser Wert wird in Lorch mit einem Wohnungsbesatz von 114,4 Wohnungen auf 100 Haushalte deutlich überschritten (Zweckverband Rheingau 2008: 15). Leerstände sind zwar im Stadtgebiet nur punktuell sichtbar, dennoch schlägt sich das Angebot auf die Preissituation auf dem Wohnungsmarkt nieder: Die Baulandpreise in Lorch liegen teilweise um mehr als 50% unter denen der übrigen Rheingau-Kommunen. Die erzielbaren Mieten befinden sich selbst in sehr guten Lorcher Lagen um rund ein Viertel unter den guten Lagen der anderen Rheingau-Kommunen. Aufgrund dieser Situation konzentriert sich die Wohnbautätigkeit in Lorch auf einzelne Umbaumaßnahmen im Bestand bzw. das Schließen von Baulücken. Neue Wohngebiete werden dagegen nicht erschlossen.

Die Wirtschaft in Lorch ist im Wesentlichen geprägt von kleineren Handwerks- und Dienstleistungsbetrieben. Eine besondere Rolle - auch für das Image der Stadt - spielt der Weinbau. Einzige größere mittelständische Unternehmen sind ein produzierender Betrieb der Kunststoffherstellung und eine Spedition.

Beim Handel dominieren kleine Läden. In der Kernstadt Lorch existiert ein Lebensmittelmarkt, dessen Fortbestehen fraglich war, letztlich aber auch durch das Engagement der Stadt erhalten werden konnte. Während alle Läden ausschließlich der örtlichen Versorgung dienen, bildet ein großes Bekleidungsgeschäft im Ortsteil Ransel die Ausnahme. Das Geschäft hat nicht nur eine größere Verkaufsraumfläche als alle Lorcher Einzelhandelsbetriebe zusammen, sondern auch einen überregionalen Einzugsbereich bis weit nach Rheinland-Pfalz hinein.

Lorch war ein bedeutender Standort der Bundeswehr, die dort eine Kaserne und mehrere Depots unterhielt. Die Bundeswehr war in Lorch nicht nur Arbeitgeber, sondern auch Wirtschaftsfaktor. Nachdem bereits in den neunziger Jahren die Kaserne geschlossen wurde, folgte 2007 und 2008 die Schließung der Depots, so dass Lorch als Bundeswehrstandort komplett aufgegeben wurde.

Aufgrund der Lage am Rhein und an der Wisper, des historischen Stadtgrundrisses, des Stadtbildes und einiger herausragender Bauwerke sowie des Weinbaus spielt der Tourismus von jeher in Lorch eine wirtschaftliche Rolle. Eine herausragende touristische Bedeutung wie Rüdesheim kam Lorch jedoch nie zu. Bis in die 1990er Jahre hinein war Lorch vor allem auf den klassischen Rheintourismus ausgerichtet, der jedoch nicht mehr zeitgemäß ist, so dass sich die Besucherzahlen rückläufig entwickelten. Seit etwa 10 Jahren wird im Tourismus in Lorch eine neue Entwicklung erkennbar. Mit der Aufnahme des Oberen Mittelrheintales in das UNESCO-Weltkulturerbe erfährt die Region eine touristische Renaissance. Mit dem Premiumwanderweg Rheinsteig wurde eine neue Wegeverbindung von Wiesbaden nach Koblenz geschaffen, die auch durch Lorch verläuft und mit den Wanderern neue Besuchergruppen erschließt. Daher ist es umso wichtiger, stadtbildprägende Gebäude, wie das leer stehende Hilchenhaus zu sanieren und wieder einer Nutzung zuzuführen. Gleiches gilt nach Aufgabe der Schulnutzung für die alte Hauptschule. Mit dem Kolpinghaus als Lorcher Bürgerhaus und dem Rathaus sind weitere Gebäude sanierungsbedürftig.

Durch die demografische und wirtschaftliche Entwicklung nimmt - trotz aller Bemühungen neue Arbeitsplätze zu schaffen - die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ab. Da zudem die Zahl der Auspendler die Zahl der Einpendler um mehr als das Doppelte übertrifft (Zweckverband Rheingau 2008: 17), wird deutlich, dass Arbeitgeber in den Mittel- und Oberzentren für die Lorcher eine wichtige Rolle spielen. Die Auspendlerichtung zeigt dabei überwiegend nach Osten. Ziele sind die Oberzentren Wiesbaden, Mainz und Frankfurt, aber auch die Mittelzentren Rüdesheim, Geisenheim und Eltville im Rheingau.

Aufgrund der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung kann die kommunale Finanzausstattung der Stadt Lorch als angespannt bezeichnet werden. In Bezug auf den Schuldenstand pro Einwohner wird in Lorch der mit Abstand höchste Wert aller Kommunen im Rheingau erreicht (Zweckverband Rheingau 2008: 24). Das Hauptaugenmerk wird daher darauf zu richten sein, eine Verringerung der Verschuldung bei gleichzeitigen Investitionen in notwendige Infrastrukturen zu erreichen.

Aktuelle Herausforderungen in Lorch

Lorch ist eine Kommune im Ordnungsraum der wirtschaftsstarken Region Südhessen. Dies legt nahe, dass aufgrund dieser Zugehörigkeit von einer stagnierenden bzw. leicht wachsenden Entwicklung ausgegangen werden sollte. Die aufgezeigte demografische und wirtschaftliche Entwicklung zeigt jedoch deutliche Schrumpfungstendenzen auf, die aus vielen, eher strukturschwachen ländlichen Räumen bekannt sind. Die Stadt Lorch steht daher - zusammenfassend - vor folgenden Herausforderungen:

- rückläufige Einwohnerzahlen
- rückläufige wirtschaftliche Entwicklung
- Sogwirkung der Mittel- und Oberzentren bezogen auf Arbeitnehmer und Betriebe
- hohes Niveau der kommunalen Verschuldung
- Mängel in der touristischen Infrastruktur
- Modernisierungs- und Instandhaltungsrückstau von identitätsstiftenden und stadtbildprägenden Gebäuden (Hilchenhaus, Hauptschule, Kolpinghaus, Rathaus)
- Probleme mit der Infrastruktur (Aufrechterhaltung, Ausnutzung, Finanzierung)

Aktuelle Entwicklungen in Lorch

Die Stadt Lorch begegnet diesen Herausforderungen mit viel Engagement, auf unterschiedliche Art: durch Investitionen aber auch durch Einsparungen. Was dies für Lorch bedeutet, soll anhand der vier nachfolgend dargestellten Maßnahmen erläutert werden:

- Hilchenhaus
- Kolpinghaus
- Kindergarten Ransel
- Kommunalen Schutzschirm

Während der allgemeinen demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung in Lorch seitens der Stadt kaum entgegengesteuert werden kann, soll zukünftig der Tourismus verstärkt ein wirtschaftliches Standbein darstellen. Hier sind sowohl private Aktivitäten, beispielsweise durch den Umbau der Hauptschule in ein Hotel oder durch die Modernisierung des KD-Anlegers für Rheinschiffe, als auch ein verstärktes städtisches Engagement für Baudenkmäler zu verzeichnen. Aufgrund der angespannten Haushaltslage ist dies jedoch nur über die Teilnahme an Förderprogrammen möglich, wobei schon die Einbringung des Eigenanteils die Stadt vor erhebliche Schwierigkeiten stellt. Eine einmalige Möglichkeit bot sich mit der Teilnahme am Investitionsprogramm für nationale UNESCO-Welterbestätten des Bundes für das historische Hilchenhaus, das auch touristisch von herausragender Bedeutung ist. Das Hilchenhaus wurde zwischen 1546 und 1573 errichtet und sollte Ende der 1990er Jahre zu einem Hotel – ergänzt durch Neubauten – umgebaut werden. Die Baumaßnahme wurde begonnen, jedoch nach der Entkernung des Hilchenhauses und der Errichtung eines viergeschossigen Rohbaus aus finanziellen Gründen eingestellt. Zurück blieb ein städtebaulicher Missstand, der das Stadtbild mit dem Hilchenhaus im Vordergrund und der Kirche St. Martin im Hintergrund stark beeinträchtigte. Während den Besuchern der Stadt Lorch damit eine bedeutende Attraktion der Stadt nicht präsentiert werden konnte, brachte das entkernte Hilchenhaus für die Lorcher vor allem einen Verlust ihrer städtischen Identität mit sich. Mit der erfolgreichen Antragstellung und der Aufnahme in das Investitionsprogramm wurden 6 Millionen EUR bewilligt. Weitere 600.000 EUR sind durch die Stadt aufzubringen, um das Hilchenhaus (vgl. Abb. 3) zu sanieren. Die Sanierungsarbeiten sind in vollem Gange und sollen Ende 2013 fertig gestellt werden, wodurch auch der legendäre Hilchenkeller, der einst „als behaglichste Weintrinkstube am ganzen Rhein“ galt (Klapheck 1925: 83), wieder eröffnet werden soll.



Eine Investitionsmaßnahme der Stadt im Rahmen der Daseinsvorsorge stellt der Erwerb und Umbau des Kolpinghauses (vgl. Abb. 4) dar. Das Kolpinghaus ist in der Lorcher Kernstadt die einzige Versammlungsstätte für Lorcher Bürger und Vereine. Das Kolpinghaus befand sich in Privateigentum, konnte jedoch nur noch mühsam unterhalten werden, so dass der Verlust der Versammlungsstätte drohte. Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Lorch das Kolpinghaus erworben und saniert es mit Hilfe städtebaulicher Förderprogramme, um den Erhalt einer Versammlungsstätte für die Bürger in Lorch sicherzustellen.

Foto: Nassauische Heimstätte GmbH
Abbildung 3: Hilchenhaus vor der Sanierung



Foto: Nassauische Heimstätte GmbH
Abbildung 4: Kolpinghaus

Während bei den beiden Baumaßnahmen die Entscheidung der Stadt zugunsten eines Engagements und städtischer Investitionen – freilich mit Unterstützung von Fördermitteln - fiel, entwickelte sich die Diskussion um ein anderes Projekt der Daseinsvorsorge, den Kindergarten in Ransel für die Ortsteile Ransel und Wollmerschied, anders. Da der Kindergarten auf absehbare Zeit die Mindestzahl von 15 Kindern unterschreiten wird, beschloss die Stadt die Schließung des Kindergartens und die Aufteilung der Kinder auf andere städtische Einrichtungen (Wiesbadener Kurier 2012b: 5).

Eine weitreichende Entscheidung die kommunalen Finanzen betreffend hat die Stadt mit dem Antrag zur Aufnahme unter den kommunalen Schutzschirm des Landes Hessen getroffen (Wiesbadener Kurier

2012c: 5). Der kommunale Schutzschirm des Landes übernimmt zwar bis zu 46% der Schulden der Kommune, verpflichtet diese aber im Gegenzug zur Aufstellung eines ausgeglichenen Haushalts bis 2020. Bei Aufnahme der Stadt Lorch unter den kommunalen Schutzschirm sind also alle möglichen und denkbaren Einsparungsmöglichkeiten zu ergreifen und die Einnahmensituation zu verbessern, um das Haushaltsziel zu erreichen.

Folgen für die Lorcher Stadtgesellschaft

Innerhalb der Lorcher Stadtgesellschaft lösten diese vier Initiativen der Stadt ein sehr unterschiedliches Echo aus. Während zum Zeitpunkt der Antragstellung für die Baumaßnahmen Hilchenhaus und Kolpinghaus in den Jahren 2009 und 2010 eine weitgehende Einmütigkeit in Bürgerschaft und Politik vorherrschten und eine Aufbruchstimmung erkennbar waren, gab es im Zusammenhang mit der Schließung des Kindergartens auch einzelne kritische Stimmen, die in den Baumaßnahmen plötzlich finanzielle Prestigeobjekte der Kernstadt zu Lasten der Stadtteile sahen, wenngleich diese Maßnahmen weder zeitlich noch ursächlich in einem Zusammenhang standen.

Die Schließung des Kindergartens Ransel hat den Bürgern deutlich gemacht, dass kommunale Infrastruktur nicht mehr um „jeden Preis“ aufrechterhalten werden kann, hat aber zahlreiche Proteste ausgelöst. Bereits im Vorfeld der den Beschluss vorbereitenden Sitzung der Stadtverordneten wurde öffentlich der Erhalt des Kindergartens gefordert (Rheingau Echo 2012b: 31). In der Stadtverordnetensitzung kam es immer wieder zu „verbalen Auseinandersetzungen“ und zu „Zwischenrufen, die den Stadtverordnetenvorsteher zu Ermahnungen veranlassten“ (Rheingau-Echo 2012c: 27). Weder die Suche nach einer alternativen Trägerschaft durch die Stadt noch die Aufstellung eines eigenen Konzeptes durch die betroffenen Eltern waren letztlich finanziell tragfähig, so dass „in der Lorcher Stadtverordnetenversammlung die Fraktionen von CDU, SPD und Grünen einem eigenen Antrag (zur Schließung des Kindergartens) eine große Mehrheit verschafften.“ (Wiesbadener Kurier 2012b: 5). Lediglich die FWG stimmte dagegen. Dabei wird die Schließung des Kindergartens nicht nur als politischer, sondern auch als räumlicher Konflikt verstanden. So waren die Ortsbeiräte der Ortsteile Ransel und Wollmerschied der Auffassung, die Stadt habe unrechtmäßig gehandelt (vgl. Abb. 5). Sie erwogen, die Kommunalaufsicht einzuschalten (Rheingau-Echo 2012d: 33). In einem Leserbrief wurde kritisiert, dass „man das Geld...auf Kosten der hier oben (Ransel, Wollmerschied) wohnenden Bürger...in der Talstadt (Lorch)...für das Hilchenhaus oder das Kolpinghaus ausgibt (Rheingau-Echo 2012e: 18).

Der Beschluss über die Teilnahme am kommunalen Schutzschirm schließlich wurde mit großer Mehrheit gefasst und wird als „notwendiges Übel“ verstanden (Wiesbadener Kurier 2012c: 5). Auch wenn „das Thema von großer Tragweite war“, „verfolgte kein einziger Zuhörer...wie die Stadtverordneten in einer Sondersitzung den überarbeiteten Antrag auf Teilhabe am kommunalen Schutzschirm beschlossen.“ (Wiesbadener Kurier 2012c: 5). Daraus lässt sich folgern, dass das Thema Schutzschirm für die Bürger zu abstrakt ist, da zunächst noch keine unmittelbaren Auswirkungen drohen.

Ransel / Wollmerschied

Die beiden Höhengemeinden hatten noch so viel
vor in ihrem Leben.
Sie standen in der Blüte ihres Lebens und wurden
von der Stadt Lorch totgesagt.

In Dankbarkeit für die schöne Kindergartenzeit.

**Die insgesamt 700 Einwohner der
beiden Höhengemeinden**

Quelle: Rheingau-Echo 2012b: 31

Abbildung 5: „Traueranzeige“

Fazit für Lorch

Während der wirtschaftliche Wandel in Lorch bereits seit Jahren Realität ist, sind die Folgen des demografischen Wandels zwar in der Politik weitgehend angekommen, jedoch noch nicht in der Bürgerschaft. Die Tatsache, dass die kommunale Infrastruktur nicht mehr ausgelastet ist und dies Einsparungen auf der einen oder Zentralisierungen auf der anderen Seite zur Folge hat, stößt im konkreten Einzelfall auf wenig Verständnis der Bürger. Dabei wird deutlich, dass diese Veränderungen nicht nur eine politische, sondern explizit auch eine räumliche Dimension haben. Hier gilt es, den Dialog zwischen Politik und Bürgerschaft zu intensivieren, um unter den Bedingungen des Sparkurses dennoch notwendige Investitionen vornehmen zu können.

Sind die Ränder der Ballungsräume die Verlierer? – Versuch einer Antwort

Am Beispiel der Stadt Lorch konnte deutlich gemacht werden, dass sich auch an den Rändern der Ballungsräume wirtschaftliche und demografische Schrumpfungstendenzen abzeichnen, die die dort liegenden Kommunen hart treffen können.

Diese Aussage erhebt jedoch keinen Anspruch auf allgemeine Gültigkeit, sondern mag sich in anderen Ballungsraumrandkommunen auch anders darstellen. Schrumpfungs- und Wachstumstendenzen können offensichtlich räumlich eng nebeneinander liegen. Es ist jedenfalls immer die spezielle örtliche Situation der jeweiligen Kommune zu berücksichtigen, so dass die tatsächlichen Auswirkungen des demografischen Wandels unterschiedlich ausfallen können.

Dennoch haben die Ränder der Ballungsräume – soweit es sich nicht um zentrale Orte oder Kommunen, die von Suburbanisierungstendenzen profitieren, handelt – viele Gemeinsamkeiten. Dies sind

- eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung, die im Wesentlichen auf Abwanderung beruht,
- darunter der Wegzug insbesondere jüngerer Einwohner aufgrund der mangelnden Infrastruktur und Arbeitsplätze,
- Schwierigkeiten bei der Ansiedlung von Wirtschaft und Gewerbe, da diese sich in höherrangigen Zentren ansiedeln,
- Änderungen der Entwicklungsvorzeichen für die Ränder der Ballungsräume. Waren diese in den vergangenen Jahrzehnten attraktive Wohnstandorte für die Beschäftigten in den zentralen Orten mit bescheidenen Wachstumstendenzen, so sind heute Stagnations- und Schrumpfungstendenzen zu verzeichnen.

Anders als bei den „klassischen“ Schrumpfungsregionen im ländlichen Raum ist diese Situation für die Politik, insbesondere aber für die Bürger in den Ballungsraumrandkommunen neu, da man sich häufig noch in der Peripherie einer wirtschaftsstarken Wachstumsregion zu wähnen glaubt. Einschnitte bei Infrastruktur und Daseinsvorsorge, die im ländlichen Raum üblich sind, finden an den betroffenen Rändern der Ballungsräume noch keine Akzeptanz. Diese Einstellung spiegelt sich im Übrigen auch auf der Seite der Förderbehörden des Landes und des Bundes wieder: Werden Fördermittel nach räumlichen Kriterien vergeben, sind sie häufig nur für ländliche Räume bestimmt, während Ordnungs- oder Verdichtungsräume von der Förderung ausgeschlossen sind.

Die Ränder der Ballungsräume – Was muss getan werden?

Werden die Ränder der Ballungsräume vom demografischen Wandel erfasst, ist zunächst ein Bewusstsein in Politik und Stadtgesellschaft zu schaffen (Dilger 2011: 42), um überhaupt wirkungsvoll Gegensteuern zu können. Bewusstsein schaffen heißt in diesem Fall nicht „wir brauchen mehr Bauland für junge Familien“, um die Bevölkerungsentwicklung umzukehren. Im Gegenteil muss offensiv diskutiert werden, wie mit der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung umzugehen ist und was dies vor allem für die kommunale Infrastruktur, die Daseinsvorsorge und den Wohnraumbedarf bedeutet. Erst dann können Anpassungsstrategien entwickelt werden. Grundlage hierfür sollten zunächst Bevölkerungsprognosen sein, die sich sowohl mit der politischen Kommune im Ganzen als auch detailliert mit den einzelnen Ortsteilen auseinandersetzen. Auf dieser Basis sollten Fachgutachten erstellt werden, die die Auswirkungen auf Infrastruktur, Daseinsvorsorge und Wohnen analysieren. Dies kann als Basis für eine Diskussion in Bürgerschaft und Politik dienen. Neben der Entwicklung eigener Strategien sind Best-Practice-Modelle aus anderen Kommunen zur Bewältigung heranzuziehen. Es mag den Bruch mit den bisherigen Entwicklungsansätzen verdeutlichen: Bei der Lösung dieser Probleme muss nicht nach den Zentren gesehen werden, sondern die Ansätze dürften sich vielmehr in den schon länger vom demografischen und wirtschaftlichen Wandel betroffenen Teilen des ländlichen Raumes finden lassen, die erfolgreiche Anpassungsstrategien entwickelt haben.

Ein weiterer Schritt stellt die Zentralisierung von kommunaler Infrastruktur dar und die Verbesserung im Verbund mit anderen Kommunen (Interkommunale Kooperation). Einsparungen in einer Kommune müssen so nicht zwangsläufig zu einer Minderung des kommunalen Standards führen. Durch den gemeinsamen Betrieb von Einrichtungen oder Dienstleistungen (z.B. Bauhof, Winterdienst oder auch Verwaltungstätigkeiten z.B. Stadtkasse) können Immobilien, Geräte und Mitarbeiter eingespart werden ohne zwingend den kommunalen Standard zu senken. Dies eröffnet auch Möglichkeiten der Spezialisierung der Verwaltung, die gerade in kleineren Kommunen häufig nicht gegeben ist. Darüber hinaus kann durch interkommunale Entwicklungskonzepte bereits im Vorfeld eine Abstimmung über die Planung von Infrastruktur und Wohnraumversorgung erzielt werden, um Unterauslastung oder gar ruinösen Wettbewerb zwischen den Kommunen zu vermeiden.

Schließlich muss auch ein Umdenken bei den Behörden erfolgen. So sollten raumbezogene Förderprogramme nicht mehr bestimmten regionalen Strukturräumen vorbehalten bleiben, sondern müssen wesentlich stärker als bisher die tatsächliche kommunale Situation unabhängig vom regionalen Strukturraum berücksichtigen. Auch der kommunale Finanzausgleich, der sich im Wesentlichen an Steuerkraft und Finanzbedarf anhand der Einwohnerzahl orientiert, sollte um einen Faktor ergänzt werden, der die Gemeindestruktur, also z.B. die Anzahl der Ortsteile, würdigt.

Literatur

- Dilger, Thomas, 2011: Schrumpfung: Demografie akzeptieren. Bundesbaublatt, 60.Jg. H. 3, S. 42-44.
- Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), 2012: Hessische Gemeindestatistik 2011. Wiesbaden.
- Institut Wohnen und Umwelt (Hrsg.), 2005: Leitfaden zur Erstellung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte in Hessen. Im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung. Darmstadt.
- Klapheck, Richard, 1925: Eine Kunstreise auf dem Rhein von Mainz bis zur holländischen Grenze. 1. Teil: Von Mainz bis Koblenz. Düsseldorf.
- Regionalversammlung Südhessen; Verbandskammer des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (Hrsg.), 2011: Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010. Wiesbaden.
- Rheingau-Echo, 2012a: Die Zahl der Einwohner fällt ständig nach unten. Rheingau-Echo, 25. Oktober, S. 33.
- Rheingau-Echo, 2012b: Protest angekündigt. Rheingau-Echo, 21. Juni, S. 31.
- Rheingau-Echo, 2012c: Bis Jahresende muss die Zukunft geregelt sein. Rheingau-Echo, 28. Juni, S. 27.
- Rheingau-Echo, 2012d: Kein Weiterkommen in der Kindergartenfrage. Rheingau-Echo, 16. August, S. 33.
- Rheingau-Echo, 2012e: Leserbrief: Wer schützt die Bürger vor ihren Volksvertretern? Rheingau-Echo, 08. November, S. 18.
- Wiesbadener Kurier, 2012a: „Ich hätte mir mehr Solidarität erhofft“. Wiesbadener Kurier, 20. November, S. 7.
- Wiesbadener Kurier, 2012b: Kindergarten in Ransel macht dicht. Wiesbadener Kurier, 16. November, S. 5.
- Wiesbadener Kurier, 2012c: „Notwendiges Übel“ beschlossen. Wiesbadener Kurier, 05. Dezember, S. 5.
- Zweckverband Rheingau (Hrsg.), 2008: Städtebauliches Entwicklungskonzept Rheingau. Erarbeitet von der Arbeitsgemeinschaft Nassauische Heimstätte und Planergruppe HTWW. Oestrich-Winkel.

Autor:

Peter Foißner
NH ProjektStadt
eine Marke der Unternehmensgruppe
Nassauische Heimstätte/Wohnstadt,
Frankfurt am Main
peter.foissner@naheimst.de

Bernd Wolfgang Hawel

Mobilität und ÖPNV im ländlichen Raum – Stiefkind der Daseinsvorsorge

„Alle 4 Minuten kommt die U-Bahn hier vorbei, und alle 3½ Minuten kommt ein neues Bier ...“
(Element of Crime, 2001)

Angebot und Nachfrage

Was im Songtext von Sven Regener so larmoyant herüberkommt, kennen BewohnerInnen ländlicher Räume nur von Ausflügen in die Großstadt. Denn zu Hause hat der Landgasthof schon lange dicht gemacht, und es bedarf gewisser Anstrengungen, um an ein frischgezapftes Bier zu kommen. Die Nahversorgung ist ausgedünnt und findet im Wesentlichen nicht mehr im Dorf, sondern nur noch in zentralen Orten statt (stadt & land 1995; BMVBS 2013a).



Abbildung 1: ÖPNV im Kreis Steinburg (Schleswig-Holstein) (Steinburg 2011)

Und wenn der ÖPNV - in Gestalt eines Busses – viermal *am Tag* kommt, dann ist das schon oft. Zwar kann man im Netz der regionalen Bahnstrecken über Land sehr mobil sein; diese werden – z.B. in Schleswig-Holstein – sehr hochwertig bedient: mit Stundentakt auf fast allen Linien von früh bis spät und an sieben Tagen in der Woche, mit Halten ab und oberhalb der Zentralitätsstufe „ländlicher Zentralort“ (Kleinzentrum). Aber nicht mal in allen Flächenländern ist dies Standard. Und in den „Zwischenräumen“ ist man dann ohne Pkw weitgehend „verloren“.

Zwar gibt es auch im Bus-ÖPNV teilweise „starke Linien“, aber eben auch viele schwache mit wenigen Fahrtenpaaren und kaum Abend- und Wochenend-Bedienung. Teilweise wird nur Schülerverkehr geboten (2x werktäglich, und dann nur in den Schulzeiten). Einzelne Ortschaften bleiben ganz ohne ÖPNV. Dies zeigt der Blick in nahezu jeden beliebigen regionalen Nahverkehrsplan aus ländlichen Kreisen (z.B. Celle 2011, Abb. 6 bis 7 oder Steinburg 2013, siehe hier Abb. 1).

Das Angebot korrespondiert mit der Nachfrage (vgl. Abb. 2). Nur 5 bis 6 % aller Wege werden in ländlichen Räumen mit dem Hauptverkehrsmittel Öffentlicher Personen-Verkehr (ÖV) zurückgelegt, in verdichteten Räumen höherer und mittlerer Dichte geringfügig mehr. Entsprechend hoch sind die Anteile des Motorisierten Individualverkehrs. In allen genannten Regionstypen ist eine hohe Pkw-Verfügbarkeit zu verzeichnen. Erst in Agglomerationen erreicht der ÖV über 10 %, und die anderen Kennwerte sinken etwas ab. Beachtlich ist aber auch die nahezu gleichmäßige Nutzung nichtmotorisierter Verkehrsmittel unabhängig vom Regionstyp.

Betrachtet man nicht Regionen, sondern Gemeinden, so liegt der ÖV-Anteil in Kommunen unter 50.000 Einwohnern zwischen 5 und 7 %, steigt erst in der Klasse über 100.000 Einwohner auf 12 bis 13 % und erreicht nur oberhalb von 500.000 Einwohnern Werte um 20 %. (Arndt/Zimmermann 2012, S. 46)

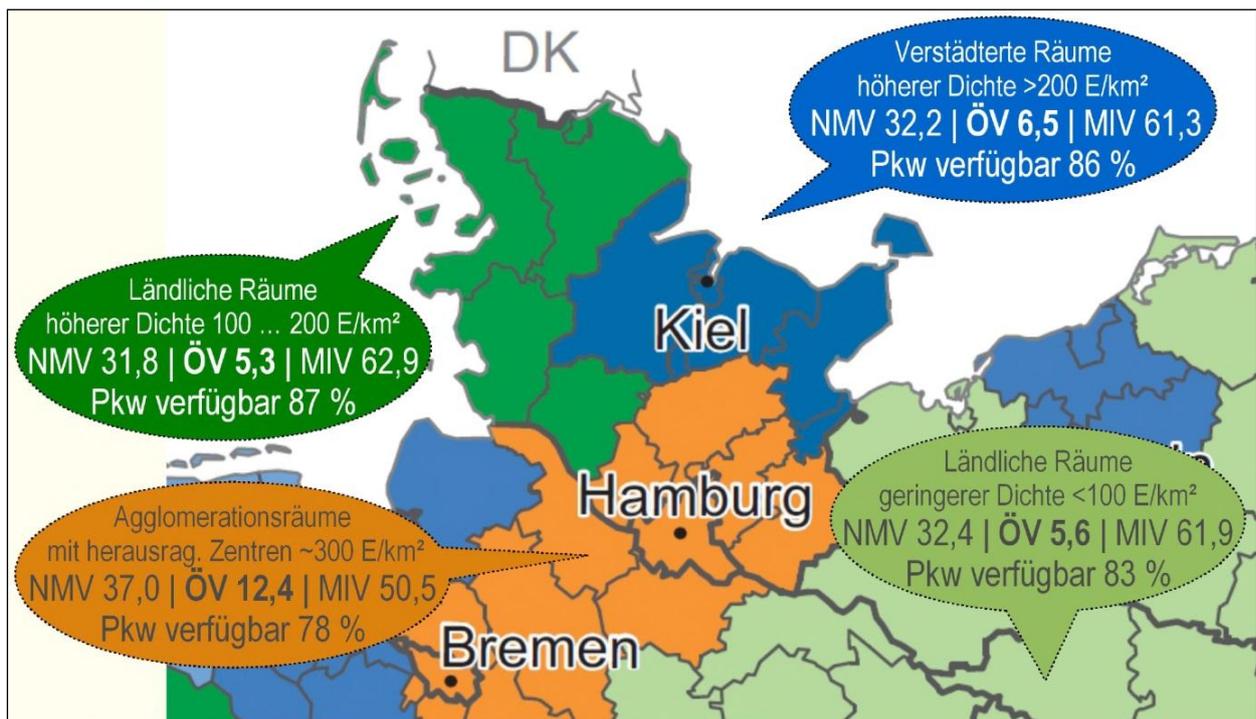


Abbildung 2: Verkehrsmittelnutzung im ländlichen Raum, Beispiel Norddeutschland

NMV = nichtmotorisierter Verkehr (zu Fuß, Rad), ÖV = Öffentlicher Personen-Verkehr, MIV = Motorisierter Individualverkehr (Fahrer, Mitfahrer), Pkw-Verfügbarkeit (Summe „jederzeit“ und „gelegentlich“). Datenquelle: MiD 2008, bundesdurchschnittliche Werte für die Regionstypen, eigene Auswertung, eigene Darstellung, Hintergrundkarte: MiD-kompatible „alte“ Regionstypen des BBSR

Demografischer Wandel verschärft altes Problem

Der demografische Wandel betrifft die ländlichen Räume in besonderer Weise. Wiederum am Beispiel Norddeutschlands und in groben Zügen zeigt die Raumordnungsprognose 2030 (BBSR 2012, Abb. 57) ...

- nahezu durchgängig eine massive Zunahme der Hochbetagten (als „Speerspitze“ der generellen Alterung),
- eine starke Abnahme der Schulpflichtigen in den Räumen außerhalb der engeren Metropolregion Hamburg;
- eine deutliche Abnahme der Gesamtbevölkerung in den ländlichen Räumen der Nordseeküste bei einer Stagnation oder Zunahme in den metropolitanen und verstädterten Gebieten.



Abbildung 3: Überschrift aus der Eckernförder Zeitung vom 22.11.2012

Für den ländlichen ÖPNV verschärft der demografische Wandel nur ein altes Problem: ihm gehen (die letzten) Fahrgäste aus (Abb. 3).

Die heutigen Senioren sind die erste gealterte Generation der Vollmotorisierung mit einem Führerscheinbesitz, der bei den Männern dem Bevölkerungsdurchschnitt kaum mehr nachsteht und auch bei den Frauen stark zugenommen hat. Mit höherer Pkw-Verfügbarkeit als frühere Senioren generationen benutzen sie auch im Alter ihr Auto, und dies zu Lasten des ÖV und auch des NMV. (Arndt/Zimmermann 2012, S. 86 ff)

Bei stark rückläufigen Schülerzahlen lässt sich der Schülerverkehr – die Grundlast des ländlichen ÖPNV – immer schlechter darstellen. In Ländern mit freier Schulwahl kommt es zudem zu dispersen, schwer bündelbaren Verkehren. Als ÖPNV für die Allgemeinheit – etwa im Einkaufs- und Berufsverkehr – ist dieses Angebot kaum benutzbar.

Und so dreht sich die Abwärtsspirale im ländlichen ÖPNV weiter: weniger Nachfrage → nicht mehr bezahlbare Angebote → Reduzierung / Einstellung von Verkehren → Restverkehre mit Alibifunktion ohne Attraktivität → weiter sinkende Nachfrage.

Stagnierende Diskussion seit 30 Jahren

All dies ist nichts Neues: Seit mindestens 30 Jahren wird in Fachkreisen eine Diskussion um die Krise des „ländlichen ÖPNV“ geführt (vgl. IzR 1981). Und schon 1985 stellten Bracher/Heinze fest: „Innerhalb des ländlichen Verkehrsangebots besitzt der öffentliche Verkehr nur noch eine niederrangige Position.“ Demgegenüber zeige sich „der Bus ... als eine Art von ‚Notstandsmerkmal‘“, während „das soziale Netz auf dem Dorfe den Hauptbeitrag zur Grundversorgung“ leiste.

Es hat nicht an Versuchen gefehlt, nach Lösungen für die immer prekärere Situation des ländlichen ÖPNV zu suchen. Lange galten „alternative“ Bedienungsformen als „Heilsbringer“. Bereits seit den 1970er Jahren wurden „flexible Betriebsweisen“ durch das damalige Bundesministerium für Forschung und Technologie im Rahmen der sog. „Nahverkehrsforschung“ entwickelt und gefördert. (BMV 1990, S. 66 ff.) In diese mit teilweise hohem technologischem Aufwand verbundenen Projekte und zahlreiche spätere Modellvorhaben wurden Millionenbeträge „versenkt“, ohne in der Breite zu wesentlichen Verbesserungen geführt zu haben.

Auch wenn Ausnahmen die Regel bestätigen: Modelle wie Anruf-Bus, Anruf-Sammel-Taxi, Ruf-Bus usw. (vgl. BMVBS/BBSR 2009, S. 19, 27-29, 44 ff., 55/56) ...

- werden oft nur zur betrieblichen Optimierung und Kosteneinsparung eingesetzt;
- dienen selten der Angebotserweiterung, und wenn ja: dann meistens zu hohen Kosten unter Gefahr der Rücknahme des Angebots;
- bewirken kaum Änderungen im Nachfrageaufkommen;
- sind für dünn besiedelte Räume offenbar weniger geeignet, jedenfalls dort weniger verbreitet.

Auch das 1979 gestartete angebotsorientierte „Nahverkehrsmodell Hohenlohekreis“ (Baden-Württemberg) mit getakteter Bedienung in einem reinen Bussystem konnte sein Niveau nicht auf Dauer halten. „Die Ziele des Modells waren ambitioniert und teilweise durchaus ihrer Zeit voraus, die Bedienungsdichte musste jedoch immer wieder graduell reduziert werden.“ (Wikipedia 2012). Gleichwohl bietet der Hohenlohekreis wohl immer noch eine vergleichsweise gute Angebotsqualität für einen ländlichen, mit 140 E/km² allerdings nicht sehr dünn besiedelten Kreis. (Hohenlohekreis 2012)

Gemeinhin hat sich also die Situation des ländlichen ÖPNV nicht verbessert. Zwar ist inzwischen an vielen Stellen im Lande wieder etwas Bewegung in das Thema gekommen (wie unten noch zu zeigen sein wird). Aber im Großen und Ganzen ist eine gesellschaftliche Einsicht in Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten kaum erkennbar. Warum ?

- Der Problemdruck erscheint gering: „Irgendwie“ funktioniert alles, man hat sich arrangiert. „Menschen, die seit Generationen auf dem Land leben (...), fehlt der Erfahrungsschatz, was ÖPNV sein kann (...). Das Autofahren hat sich fest in ihre Routinen eingeschrieben und wird nicht hinterfragt.“ (Herget 2012, S. 25)
- Selbsthilfe und Nachbarschaftshilfe stehen hoch im Kurs, die nicht-(auto)-Mobilen kommen ganz gut zurecht - noch.
- Eine geringe faktische Bedeutung des ÖPNV im ländlichen Raum (5-7 % Modal-Split-Anteil) ist gleichbedeutend mit einer geringen Zahl von Betroffenen und damit Wählern, auf die Rücksicht zu nehmen ist.
- Die persönliche ÖPNV-Kompetenz bei Entscheidungsträgern ist eher schwach („viele haben noch nie einen Fuß in ein öffentliches Verkehrsmittel gesetzt“, hörte man 2012 in einem Fach-Workshop).
- Der ÖPNV hat im Vergleich zu Belangen des Autoverkehrs einen schlechten Stand bei den Medien, besonders bei der Lokalpresse und ihren automobilen Redakteuren. Es dominiert die Lust am Ausschlichten von „Pleiten, Pech und Pannen“ vornehmlich „der Bahn“ (wobei selten kenntnisreich differenziert wird zwischen dem DB-Fernverkehr und dem von den Ländern oder Verbänden planerisch verantworteten Regionalverkehr).
- Kommunale Aufgabenträger für den ÖPNV (meistens die Kreise) nutzen mitunter ihre Gestaltungsspielräume in der Nahverkehrsplanung nicht und überlassen die Fortschreibung des Status Quo den Verkehrsunternehmen.
- Ein überkommenes Personenbeförderungsrecht, das im Kern auf Schutz der Unternehmen vor Konkurrenz angelegt ist, verhindert oder erschwert immer noch kreative und Nutzer-nahe Lösungen. (Impuls 2005, S. 14 f.; VZBV 2012, S. 44)
- Die „kommunale Armut“ lässt keine großen Sprünge zu, selbst wenn sie gewollt wären.



Abbildung. 4: Ländliche Bushaltstelle
(eigenes Foto)

Gleichwertigkeit und Daseinsvorsorge

Die „Krise“ des ländlichen ÖPNV hat ursprünglich weniger mit demografischem Wandel zu tun als vielmehr mit dem Strukturwandel der ländlichen Räume als Kehrseite eines säkularen gesamtgesellschaftlichen Urbanisierungs-Prozesses, der heute nur verstärkt zutage tritt.

Faktoren wie ...

- Funktions-, Arbeitsplatz- und damit Attraktivitätsverluste des ländlichen Raums;
- Ausdünnung und Konzentration der Nahversorgung einschließlich der Bildungsangebote;
- Urbanisierung von Lebensstilen und Orientierung an höherwertigen Bildungsangeboten.

... sorgen im Einklang mit der Vollmotorisierung für hohe Mobilitäts-Anforderungen, aber auch für Ansprüche oder gleich für Abwanderung vorwiegend junger Bevölkerungsgruppen aus ländlichen, zentrumsfernen Regionen (vgl. LandInForm 2013, S. 34-37)

Damit zeigt sich aber im ÖPNV - prototypisch für den heutigen Demografie-Diskurs - wie etwas, das erwünscht oder zumindest „politisch korrekt“ ist (eine „Gleichwertigkeit“) schon seit langem nicht funktioniert, weil zu wenig Leute da sind: So gibt es nur schwache Nachfrage und Bündelung, eine niedrige Kostendeckung und folglich nur ein unzureichendes Angebot.

Wie ließe sich denn in Bezug auf Mobilität die „Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen“ formulieren? Etwa als „Erreichbarkeit von Zielen im Zusammenhang mit Grundbedürfnissen für alle Bewohner“? Auf einem Qualitätsmaßstab von „gut“? „häufig“? „verhältnismäßig“? Oder gar als „autonome Beweglichkeit im Raum ohne (eigenes) Auto“?

In diesem Sinne ist eine „Gleichwertigkeit“ im ländlichen Raum mit dem herkömmlichen Verständnis von ÖPNV nicht herstellbar, nicht finanzierbar und wird es absehbar nie sein. Aber dann sollte man ehrlicherweise auch aufhören, von „Sicherung“ gleichwertiger Lebensbedingungen zu sprechen (als ob es solche auf diesem Feld jemals gegeben hätte). Es geht auch kaum um deren „Herstellung“, sondern eher um „Notversorgung“ besonders benachteiligter Gruppen. Und selbst dies wird ohne ein grundsätzliches Umdenken in Bezug auf das, was Mobilitäts-Daseinsvorsorge sein kann, nicht gehen.

Als Bindeglied zwischen Wohn- und Versorgungsstandorten nimmt der ÖPNV eine besondere Rolle ein. „Pointiert betrachtet: Weil sich andere Funktionen der Daseinsvorsorge aus der Fläche zurückziehen, muss der ÖPNV mehr leisten“. (Holz-Rau et al. 2012, S. 490) „Müsste“, sollte man besser sagen, denn der ÖPNV, wie wir ihn kennen, wird dieses „Mehr“ nicht leisten können. Welche Rolle soll und kann aber der ÖPNV in der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum einnehmen? Dazu zunächst die – aus Sicht des Verfassers – falschen Schlussfolgerungen:

1. *Mehr Subventionen* einzusetzen, wie es die Busbranche gerne fordert (siehe oben zitierten Zeitungsartikel), ist weder aussichtsreich noch sinnvoll. Unveränderte und nicht überlebensfähige Strukturen künstlich überleben zu lassen, verlängert nur die ländliche Mobilitätskrise. „Angesichts der sich immer weiter öffnenden Schere zwischen angebotenen Bus-km und tatsächlich benötigter Leistung stellt sich (..) die Frage, ob man sich in dünn besiedelten Regionen nicht völlig von Lösungen verabschieden sollte, die noch aus einer Zeit stammen, in der die Leute keine Autos hatten und wo eine ausreichend hohe Bevölkerungszahl noch Sinn machte, einen funktionierenden Linienverkehr zu organisieren.“ (Canzler / Knie 2009)

2. Für „*Beglückung*“ oder „*Bekehrung*“ gibt es keinen Bedarf. Hochsubventionierte angebotsorientierte Projekte unterhalb des SPNV waren auf der Nachfrageseite selten so erfolgreich, dass sie sich (mit üblichen Kostendeckungsgraden) „rechnen“; sie werden offenbar nicht gebraucht. Und größere Umsteige-Effekte vom individuellen Pkw auf den ländlichen ÖPNV wird es auch in Zukunft kaum geben; „ökologi-

sche“ Motive greifen bestenfalls über den Energiepreis. (Dennoch ahnen wir, dass eine Eindämmung des MIV auch auf dem Lande ökologisch geboten ist – Stichwort „Energiewende“, was an dieser Stelle aber nicht vertieft werden soll.)

3. Die *Verantwortung für Mobilität vollständig zu individualisieren*, schießt indes deutlich übers Ziel hinaus. Zu argumentieren, dass aus dem öffentlichen Daseinsvorsorgeauftrag nicht folge, überall ein ÖPNV-Mindestangebot herstellen zu müssen (Holz-Rau et al. 2010), eröffnet zumindest Gedankenspielräume. Schuldzuweisungen sind jedoch fehl am Platze: „Daseinsvorsorge muss keine ‚Dortseinsvorsorge‘ im Sinne einer flächendeckenden ÖPNV-Erschließung sein.“ – „Die Entscheidung, in nachfrageschwachen Räumen zu wohnen, fiel immer individuell. Daher sind im Grundsatz auch die Folgen dieser Entscheidung von den Betroffenen zu tragen.“ (Holz-Rau et al. 2010, S. 495, 502) Es mag noch angehen, die Bewohner des autofixierten Suburbia in eine gewisse Mit- und Selbsthaftung zu nehmen, wenn sie weitgehend freiwillig und ohne eine Gesamtkostenrechnung ihres Wohnens einschließlich Mobilitätskosten dorthin gezogen sind oder dies noch tun. Aber damit bewegen wir uns nicht in den hier gemeinten ländlichen Räumen, deren altansässige Bevölkerung auch ein Stück weit „Opfer“ des ländlichen Strukturwandels sind.

„Anders sein – oder gar nicht sein“

Nach den „falschen“ jetzt die „richtigen“ Schlussfolgerungen ziehen zu wollen, ist vielleicht etwas vermessen. Aber es dürfte klar geworden sein, dass es „so nicht weitergehen kann“. Im dünnbesiedelten ländlichen Raum gilt es, die Realitäten der Überlagerung von Struktur- und demografischem Wandel anzuerkennen und deren Herausforderungen anzunehmen. Für den ÖPNV der Zukunft bedeutet das: „Anders sein – oder gar nicht sein“. „Der ÖPNV“ meint hier nicht nur das System aus Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen und dem Verkehrsangebot, das sie auf die Straße bringen, sondern auch den Komplex von Nutzern, Politikern und deren Erwartungen und Vorstellungen von Mobilität.

Für eine Neu-Orientierung können fünf Leitsätze vorgeschlagen werden:

I. Mobilitätsangebote für besonders betroffene Gruppen bleiben Aufgabe der Daseinsvorsorge

Es lassen sich besonders betroffene Gruppen identifizieren, deren Mobilitätsbedürfnisse der klassische ÖPNV immer weniger bedienen kann und die primär auf (öffentliche) Mobilitätsangebote angewiesen bleiben:

- Für die immer weniger werdenden SchülerInnen verschlechtert sich das Beförderungsangebot tendenziell immer weiter. (vgl. Havel 2007)
- Nicht-auto-mobile SeniorInnen bekommen Probleme mit ihrer medizinischen und Nah-Versorgung und anderen selbstbestimmten Aktivitäten. (vgl. BMVBS 2010, S. 113 ff.; Berg/Levin 2011)
- Familien sind mehrfach belastet: Kinder und Jugendliche können freizeitskulturelle Aktivitäten kaum ausüben ohne „Mama-Taxi“. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist insbesondere für Teilzeit-Arbeitende ohne Zweit-Pkw nicht herzustellen. (vgl. Ahrend/Herget, Melanie 2012; Haumann 2013)

Damit werden Mobilitätsangebote für diese Gruppen auch zu einem wichtigen Faktor der Wohnstandortwahl privater Haushalte und für die Entwicklung ländlicher Räume.

II. Nicht ÖPNV, sondern Mobilität organisieren – über Subjektförderung nachdenken

Die systematische Unterscheidung von ÖPNV und Individualverkehr entspricht weder dem Bedarf noch der Realität. Flexibilisierte ÖPNV-Systeme (z.B. Rufbus) überschreiten die Grenze zur Individualisierung, und Mitfahrgelegenheiten oder Carsharing stellen – mit unterschiedlich langer Tradition – „kollektive“ Elemente im Individualverkehr dar. Taxiverkehre oder Bürgerbusse bilden Mischformen zwischen ÖV und MIV.

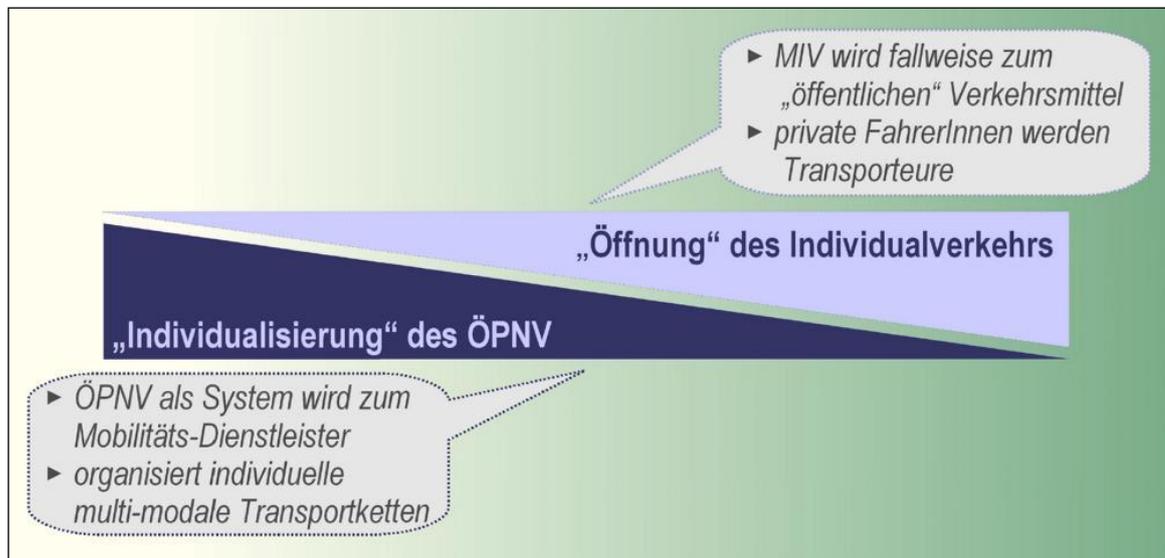


Abbildung 5: Auflösen von Systemgrenzen
(eigene Darstellung)

Zukünftige Mobilität wird sich als verkehrsmittelübergreifendes „intermodales“ oder „multimodales“ System bilden, in dem das für die jeweiligen Bedürfnisse und wirtschaftlichen Möglichkeiten jeweils best geeignete Verkehrsmittel „zum Zuge“ kommt (Abb. 5). Und in dem Maße, wie sich die Systemgrenzen zwischen „öffentlich“ und „privat“ auflockern (vgl. Ahrend/Herget 2012, S. 49 f., VZBV 2012, S. 44), ist auch über die Finanzierung neu nachzudenken.

Unter dem Stichwort „Subjektförderung“ wird vorgeschlagen, teure Kostendeckungsbeiträge für den ÖPNV (Objektförderung) teilweise zu überführen in „Mobilitätsgutscheine“ für Betroffene (Subjekte). (Canzler/Karl 2010; Canzler/ Knie 2009, Walther 2010) Diese könnten dann von Privathaushalten oder Kommunen zum Kauf von Mobilitätsleistungen (Bus, Taxi, Car-Sharing, Nachbar-Pkw, ...) oder zum Erwerb von Fahrzeugen (Pedelec, Anteil am Dorfmobile, ...) verwendet werden. Private FahrerInnen zu nebegewerblichen Transporteuren werden zu lassen, würde allerdings erhebliche Lockerungen des Personenbeförderungsrechts voraussetzen (zugleich aber auch vermutlich real existierende Schwarzmarktbestände legalisieren).

- Dem Konzept Subjektförderung fehlt bisher die Operationalisierung und weitgehend die praktische Umsetzung. In einigen Orten des Landkreises Potsdam-Mittelmark, die nicht mehr vom Linienverkehr angefahren werden, erhalten Schüler Fahrtkosten nach dem Bundesreisegesetz für den privaten Pkw-Zubringer zur nächsten Bushaltestelle. (Reuter 2012, S. 134)

III. Selbstverantwortung von Betroffenen für das „Selbermachen von Mobilität“ stärken

Die historisch gewachsene Selbsthilfe-Kultur des ländlichen Raumes ist zu nutzen, Selbstverantwortung ist an BürgerInnen und Kommunen zu delegieren. Zivilgesellschaftliche Prozesse sollten ermutigt und mit geeigneten Fördermaßnahmen unterstützt werden. Hierbei gibt es keine Patentrezepte; vielmehr muss das vor Ort jeweils passende Konzept in Beteiligungsprozessen entwickelt werden. Die Erfahrung lehrt, dass die unmittelbare Übertragbarkeit des einen zunächst faszinierenden Modells oftmals gering ist.

- Die erfolgreichsten „Alternativ“-Modelle sind Bürgerbusse (Abb. 6), es gibt sie in Deutschland seit den 1980er Jahren und inzwischen etwa 200 mal (Wikipedia 2013). Mit dem Einsatz eh-

renamtlicher FahrerInnen bauen sie auf dem Selbsthilfe-Gedanken auf. Der Betrieb mit Kleinbussen ist als ÖPNV in regionale Liniennetze, Verbünde und Tarifstrukturen eingebettet, wird aber lokal durch den Bürgerbus-Verein geplant. Der Förderaufwand für die öffentliche Hand bleibt überschaubar. (Informationen: Pro Bürgerbus NRW 2013)



Abbildung 6: Bürgerbus

(Screenshot www.pro-buergerbus-nrw.de)

- Neuerdings sind auf kommunaler Ebene weitere ehrenamtlich bediente Modelle entstanden, die in den Bereich Carsharing einzuordnen sind, z.B. „Gemeindebus Rödelsee“ (Ahrend/Herget 2012, S. 33) oder „Dorfauto Hübenthal“ BMVBS (2013b). Hier stehen Fahrzeuge für die Selbstnutzung oder für organisierte Fahrdienste zur Verfügung.
- Ein traditionelles Mittel selbstorganisierter Mobilität sind Mitfahrgelegenheiten. Sie erfahren gerade einen starken Technologie-Schub durch Mitfahrernetzwerke in Internetportalen mit Smartphone-Apps. Damit wird im Nahverkehr jenseits des Trampens am Straßenrand eine Vermittlung von Fahrtwünschen und Mitfahrgelegenheiten in Echtzeit möglich. Beim bundesweit verfügbaren System „flinc“ erfolgt eine Fahrtkostenbeteiligung ohne Gewinnerzielung; die Teilnehmerregistrierung zur Vertrauensbildung ist möglich. Einige Regionen propagieren flinc bereits als Ergänzung zum ÖPNV (flinc 2013). Im Vorhaben „Mobilfalt“ des Nordhessischen Verkehrsverbunds wird mit einer eigenen Mitfahrerbörse eine Integration in den ÖPNV verfolgt. (NVV 2013) Das System „Colestio“ bietet Fahrtenvermittlung und –bündelung in Echtzeit für den Taxiverkehr (Reisezubringerplanung), erscheint aber auch darüber hinaus anwendbar. (Colestio 2013)

In die Mitfahrssysteme könnten auch die Kapazitäten anderer Transportsegmente einbezogen werden (Güter- und Lieferverkehr, gewerbliche Fahrten, Sozialdienste). Für die Nutzung dieser „So-wieso-Da“-Fahrten greifen aber Vorbehalte des Genehmigungsrechts und der Wirtschaftlichkeit.

Auch wenn internetgestützte Mitfahrerbörsen erst am Anfang stehen, haben sie vermutlich ein erhebliches Potenzial, mittelfristig die ländliche Mobilität zu revolutionieren und grenzwertige ÖPNV-Strukturen zu kannibalisieren.

IV. Bus-ÖPNV: zurück zu seinen Stärken

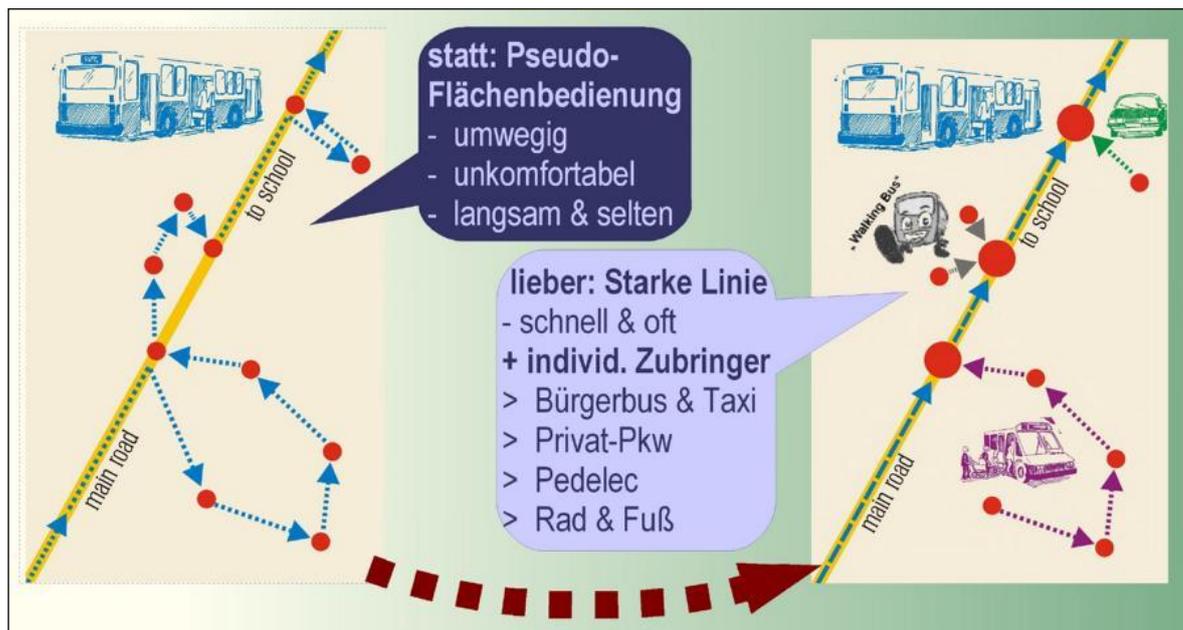


Abbildung 7: Den Bus zu seinen Stärken zurückführen

Eigene Darstellung (Hawel 2007, verändert)

Die umwegige und zeitaufwendige Flächenbedienungs mit Bussen, die sich im ländlichen ÖPNV eingebürgert hat, ist ein Irrweg und verschwendet die Stärken dieses Verkehrsmittels: Bündeln von Verkehren auf Achsen, Transportieren großer Mengen in großen "Gefäßen", und das (relativ) schnell von Punkt zu Punkt.

Wenn Busse wieder auf vertaktete „starke Linien“ konzentriert werden, übernehmen individuelle Zubringer die Flächenbedienungs. Das können private Verkehrsmittel (Fahrrad, Pedelec, Pkw), Bürgerbusse, Taxi, oder – wo es sich anbietet – z.B. auch öffentliche Rufbus-Systeme sein. (Abb. 7)

Aktuelle Projektbeispiele:

- Elektrofahrräder als Zubringer zu Schnellbuslinien in mehreren Regionen Mecklenburg-Vorpommerns (inmod 2012)
- Linienkonzept für den Korridor Sondershausen – Artern (Region Südharz-Kyffhäuser, Sachsen-Anhalt/Thüringen), teilweise mit Rufbussen als Zubringer (BMVBS (2012, S. 59)

V. Daseinsvorsorge durch mobile Versorgung ergänzen

Im Sinne des Zusammenhangs von Nahversorgung und Mobilität wird zunehmend auch über mobile Versorgung diskutiert. Mit der Umkehrung der Transportrichtung können Dienste zum Kunden gebracht werden, der sich dann nicht mehr selbst bewegen muss. Klassische und neue Modelle umfassen die gesamte Bandbreite vom Einzelhandel über öffentliche und private Dienstleistungen (u.a. Gesundheitswesen, Banken) bis zur Kultur.

- Projektbeispiele: Ahrend/Herget 2012; BMVBS 2012; BMVBS 2013b.

Auch wenn – gerade für ältere Menschen – das Bedürfnis nach einer eigenen Mobilität, nicht direkt als Selbstzweck, aber als Instrument der Teilhabe an der Gesellschaft besteht (vgl. BMVBS 2010, S. 113 ff.; Berg/Levin 2011), wird die mobile Versorgung ein sinnvoller Baustein der Daseinsvorsorge sein.

Fazit

Kehren wir zurück zum Titel des Beitrags. Es sollte sichtbar werden, wie das Thema „Mobilität und ÖPNV im ländlichen Raum“ seit mindestens 30 Jahren zwar bewegt, letztlich aber „stiefkindlich“ behandelt wird: Das „Kind“ erhält ...

- halbherzige Bekenntnisse zu seiner Wichtigkeit;
- gelegentliche teure (aber letztlich oft wertlose) Geschenke (in Form zahlreicher Modellversuche);
- „gute Ratschläge“ von den „Onkels und Tanten aus der großen Stadt“ (in Gestalt von Gutachtern und Planern, die sich des Problems annehmen, oftmals ohne viel von ländlichen Befindlichkeiten zu verstehen);

... doch es erfährt keine echte Zuwendung.

Zu zeigen war aber auch, wie sich in letzter Zeit sowohl die theoretischen Positionen öffnen als auch in der Praxis viele neue Versuche gestartet werden. Zwischen diesen stark experimentell geprägten Aktivitäten und dem herkömmlichen ÖPNV-Komplex liegt ein weites und offenbar schwer überbrückbares Feld, auf dem auch viele Denkblockaden und Tabuisierungen anzutreffen sind. Mit diesem Beitrag sollte der Versuch unternommen werden, die Herausforderungen und die Möglichkeiten konsequent zu Ende zu denken und damit einen neuen kohärenten Politikansatz für ländliche Mobilität zu skizzieren.

Die Umbrüche der Wiedervereinigung, die Folgen des demografischen Wandels und die engen finanziellen Rahmenbedingungen haben neue kreative Spielräume eröffnet, in denen zivilgesellschaftliche Prozesse eine immer größere Rolle spielen. So ist die Perspektive nicht unbegründet, das inzwischen erwachsen gewordene „Stiefkind“ sei auf dem Wege, sich zu emanzipieren.

Literatur

Anmerkung: Es war in diesem Beitrag nicht beabsichtigt, eine Dokumentation von „best practices“ für Verkehrsmodelle im ländlichen Raum zu liefern. Hierfür sei z.B. verwiesen auf Ahrend/Herget 2012; BMVBS 2012; BMVBS 2013b.

Ahrend, Christine / Herget, Melanie (2012): Umwelt- und familienfreundliche Mobilität im ländlichen Raum. Handbuch für nachhaltige Regionalentwicklung. – Technische Universität Berlin.

Arndt, Wulf-Holger / Zimmermann, Frank (2012): Mobilitätsverhalten in Deutschland. Aufbereitung und Auswertung von Mobilitätskennwerten. Difu-Impulse Bd. 1/2012. Berlin

BBSR (2012): Raumordnungsprognose 2030. Bonn

Berg, Jessica / Levin, Lena (2011): Äldres vardagliga resor – val av färdmedel och erfarenheter av kollektivtrafik. VTI rapport 734. Linköping/SE

BMV (1990): Bundesminister für Verkehr: Forschung Stadtverkehr, Reihe Auswertungen, Sachgebiet Betriebliche und technische Sonderformen im IV und ÖPNV. Heft A6. Hof/Saale

BMVBS (2010) (Hrsg.): ÖPNV: Planungspraxis und Anforderungen älterer Menschen. BMVBS-Online-Publikation 05/2010

BMVBS (2012): Mobilitätssicherung in Zeiten des demografischen Wandels. Innovative Handlungsansätze und Praxisbeispiele aus ländlichen Räumen in Deutschland. Berlin

BMVBS (2013a) (Hrsg.): Nahversorgung in ländlichen Räumen. BMVBS-Online-Publikation 02/2013.

BMVBS (2013b) (Hrsg.): „Menschen und Erfolge“. Wettbewerb 2011-2013. Aktiv für ländliche Infrastruktur. Berlin (vollständige Projektdokumentation unter <http://www.menschenunderfolge.de>)

BMVBS/BBSR (2009) (Hrsg.): Mobilitätskonzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen. Evaluationsreport. BBSR-Online-Publikation Nr 10/2009

Bracher, Tilman / Heinze, Gert Wolfgang (1985) (Hrsg.): Lebensbedingungen und Verkehrsmobilität. Berlin, S. 12

Canzler, Weert / Karl, Astrid (2010): Mit der Subjektförderung zur Mobilitätssicherung? Chancen und Bar-

- rieren für einen innovativen Landverkehr. In: IzR 7.2010. Bonn
- Canzler, Weert / Knie, Andreas (2009): Radikales Umdenken im öffentlichen Verkehr! In: LandInForm 3.2009, S. 28/29. Bonn
- Celle (2011): Nahverkehrsplan Landkreis Celle. Fortschreibung 2011 bis 2015 (<http://www.landkreis-celle.de/kreisverwaltung/amt-fuer-bildung-sport-und-zentrale-dienste/oeffentlicher-personennahverkehr-oepnv.html>) (Download 25.09.13)
- Colexio (2013): Reisezubringerplanung mit Colexio. <http://colexio.de> (Zugriff: 03.10.13)
- Haumann, Walter (2013): Lebenswelten und –wünsche. In: LandInForm 1.2013, 16/17. Bonn
- fliinc (2013): fliinc ist dein Mitfahrnetzwerk! Finde deine Mitfahrgelegenheit unter 500.000 Angeboten im Monat. <https://fliinc.org> (Zugriff 03.10.13). Nutzung in der Limes-Region: fliinc auf Startseite der Gemeinde Althütte <http://www.althuetten.de>; Nutzung in der „Kleeblattregion“ Brandenburg: <http://jugend-mobil.net/category/kyritz> (Zugriffe 03.10.13)
- Hawel, Bernd Wolfgang (2007): Integration of school planning and public transport systems. An introduction from a Schleswig-Holstein (DE) point of view. Präsentation im Rahmen der 2. Synergy-Conference des INTEREG IIIB Ostsee-Projektes ASAP, Landskrona/SE (http://www.kreis-swm.de/Landkreis/Kreisverwaltung/Projekte/Projekte_des_Altkreises_Ludwigslust/Abgeschlossene_Projekte_des_Altkreises_Ludwigslust/A.S.A.P./Work_package_3/ Randbereich/Meeting_documents/2nd_Synergy_conference_Landskrona_%28March_2007%29/ Dokumente/WP3_Hawel.pdf)
- Herget, Melanie (2012): Interview „Alternativen erfahrbar machen“. In: fairkehr 5/2012. Bonn
- Hohenlohekreis (2012): Nahverkehrsplan 2011 für den ÖPNV im Hohenlohekreis. Stand: November 2012. http://www.hohenlohekreis.de/NVP_Nahverkehrsplan2011StandNov2012.pdf (Download 29.09.13)
- Holz-Rau, Christian et al. (2012): Daseinsvorsorge ist keine Dortseinsvorsorge. Hinweise zur Planung in dünnbesiedelten Räumen. In: IzR Heft 7.2010. Bonn
- Impuls (2005): Ergebnisse des Projektes Impuls 2005. Neue Mobilitätsangebote für den ländlichen Raum. o.O., o.J. (c/o Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg, Berlin)
- inmod (2012): <http://www.inmod.de> (Zugriff 28.11.2012)
- IzR (1981): Informationen zur Raumentwicklung Heft 10/1981: Themenheft „Öffentlicher Personennahverkehr im ländlichen Raum“. Bonn
- Jugend mobil (2013): <http://jugend-mobil.net/das-projekt> (Zugriff: 03.10.13)
- LandInForm (2013): Themenheft „Jugend und Regionalentwicklung“. Spezial 3/2013. Bonn
- MiD 2008: Infas / DLR (2010): Mobilität in Deutschland 2008.Tabellenband. Bonn/Berlin
- NVV (2013): Nordhessischer Verkehrsverbund: Die NVV-Mobilfalt. Mobilität in einer neuen Vielfalt. <http://www.mobilfalt.de> (Download 05.05.13/)
- Pro Bürgerbus NRW (2013): <http://www.pro-buergerbus-nrw.de> (Zugriff 03.10.2013)
- Reuter, Christian (2012): Handlungsansätze zur Mobilitätssicherung im demografischen Wandel. In: Marzetzke, Steffen: Schrumpfend, alternd, bunter? Antworten auf den demographischen Wandel. DGD-Online-Publikation 01/2012. Hrsg.: Deutsche Gesellschaft für Demographie e.V. (DGD), Bonn, Februar 2012, S. 131
- stadt & land (1995): Landgasthöfe im Eider-Treene-Sorge-Gebiet. In: Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein: Integrierte Regionalentwicklung im ländlichen Raum - Naturbezogener sanfter Tourismus im Eider-Treene-Sorge-Gebiet, S. 59-88. Kiel
- Steinburg (2011): Zweckverband ÖPNV Steinburg: 3. Regionaler Nahverkehrsplan Kreis Steinburg 2011-2015, S. 81, Bild 5-5 (https://www.steinburg.de/194_6290.htm; Download 25.09.13)
- VZBV (2012): Verbraucherzentrale Bundesverband: Mobilität der Zukunft aus Verbrauchersicht. Nachhaltig, vernetzt und bezahlbar. Berlin
- Walther, Christoph (2010): Mobilität – Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen.

http://www.lqn-leader.de/fileadmin/user_upload/LQN-Forum/Walther.pdf (Download 03.10.13)

Wikipedia (2012): Artikel „Nahverkehr Hohenlohekreis“. (Stand 2012). http://de.wikipedia.org/wiki/Nahverkehr_Hohenlohekreis (Download 29.09.13)

Wikipedia (2013): Artikel „Bürgerbus“. <http://de.wikipedia.org/wiki/B%C3%BCrgerbus> (Download 03.10.13)

Autor:

Bernd Wolfgang Hawel
Dipl.-Geograph Stadtplaner
stadt & land gmbh,
Fleckeby (Schlei-Ostsee)
mail@stadt-u-land.de

Michael Arndt

Mit flexiblen Steuerungsmodi zu neuen Gleichgewichten – Nachhaltigkeitschecks als Instrumente für einen demografiefesten Umbau der Infrastruktur

1. Vom Nachhaltigkeitscheck „ESYS“ zum Nachhaltigkeitscheck „Landesstraßen“

Das Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) erforscht in seiner Grundlagenforschung Aspekte der Vulnerabilität und Resilienz. Übertragen auf die Herausforderungen des demografischen Wandels bedeutet dies, dass demografisch bedingte Risiken und Tragfähigkeits- und Auslastungsprobleme minimiert bzw. der Errichtung überdimensionierter Infrastrukturanlagen vorgebeugt werden. Ziel ist eine Gewährleistung einer funktionalen und effizienten Betreuung technischer und sozialer Infrastrukturen. In diesem Zusammenhang entwickelte IRS in dem Projekt „Entwicklung eines indikatorengestützten Entscheidungssystems für eine demografiefeste und flächensparsame Infrastruktur- und Flächenplanung“ („ESYS“) einen webbasierten Nachhaltigkeitscheck.⁵⁴ Das Vorhaben wurde im Rahmen der REFINA-Förderung des BMBF unterstützt.

Ziel des Nachhaltigkeitschecks ist es, öffentlich geförderte Infrastrukturmaßnahmen im Hinblick auf die langfristigen Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zu bewerten. Im Vordergrund standen hierbei eine Demografiefestigkeit bzw. -robustheit und eine Reduzierung des Flächenverbrauchs. Der an dieser Stelle mit vorgestellte Nachhaltigkeitscheck „Landesstraßen“ ist ein modifiziertes Produkt aus diesem Forschungsprojekt.

2. Warum Nachhaltigkeitschecks?

Die einseitige Ausrichtung auf Wachstum orientierte Förderpolitik ist nicht mehr angemessen, um auf sich schnell vollziehende demografische Veränderungen reagieren zu können. Eine effiziente technische Infrastruktur, mobilitätssichernde Verkehrssysteme und eine effektive Daseinsvorsorge lassen sich mit der bestehenden Fördersystematik nicht mehr langfristig sichern. Die gegenwärtigen Haushaltsprobleme vieler Kommunen, Kreise und Länder werden sich aufgrund einer schrumpfenden Bevölkerung noch weiter verschärfen, da Bevölkerungsverluste sich negativ auf die Pro-Kopf-Kosten der kommunalen Daseinsvorsorge auswirken. Um einer derartigen Entwicklung vorzubeugen, wurde in einigen Bundesländern ein demografischer Faktor in die kommunale Finanzausgleichssystematik integriert. Ein derartiges Vorgehen der Bundesländer hilft betroffenen Kommunen und bewirkt eine kurzfristige Entlastung. Langfristig bleiben die Tragfähigkeitsprobleme zur Erhaltung der Infrastruktur in schrumpfenden Kommunen ungelöst.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung im Deutschen Bundestag forderte daher die Bundesregierung im Bericht "Demographischer Wandel und nachhaltige Infrastrukturplanung" auf eine ex ante Prüfung der demografischen Tragfähigkeit sowie die Umsetzung anderer Nachhaltigkeitsziele einzuführen (Deutscher Bundestag 2007). Die Notwendigkeit einer langfristigen Folgeabschätzung von Politiken ergibt sich aus dem Umstand, dass Infrastrukturplanungen zum einen sehr kostenintensiv und mangels Skalierbarkeit wenig flexibel sind. Zum anderen erstreckt sich die infrastrukturelle Nutzungsdauer über Zeiträume zwischen 50 bis zu 100 Jahren. Als Prüfungsinstrument schlägt der Beirat die Einführung von Nachhaltigkeitschecks vor, die bei öffentlich geförderten Vorhaben verbindlich sein sollten. Die langfristigen Investitions- und Folgekosten einer Infrastruktur sollen in einer direkten Beziehung zu demografischen Strukturen und Dynamiken stehen, so dass plausibel die Tragfähigkeit der Maßnahme abgeschätzt werden kann. Auch andere ökonomische, soziale und ökologische Wirkungen von Infrastrukturen auf unsere Lebenswelt könnten in eine derartige Folgeabschätzung einbezogen werden. Dies gilt beispielsweise für den Klimawandel, Energie- und Flächenverbrauch aber auch für die regionale Entwicklung und soziale Integration oder andere Aspekte.

⁵⁴ vgl. <http://www.irs-net.de/forschung/forschungsabteilung-1/esys>, Stand: 19.11.2013

3. Die demografische Dynamik befördert veränderte Aufgabenschwerpunkte

Demografische Entwicklungsverläufe haben einen entscheidenden Einfluss auf die Steuerung und Organisation der technischen und sozialen Infrastruktur sowie der damit verbundenen Folgefinanzierungen. Bereits heute stellen sie eine erhebliche Belastung für alle öffentlichen Haushalte dar. Schrumpfende Gebietskörperschaften werden die fiskalischen Lasten der Instandhaltung und Betreuung oder gar Erweiterung ihrer Infrastrukturen immer weniger tragen können. Ein wesentliches Problem stellen in diesem Zusammenhang hohe Investitionsfolgekosten bzw. Remanenzkosten dar. So wurden aufgrund starker Bevölkerungsrückgänge in den peripheren ländlichen Gebieten seit 1990 bereits zahlreiche Schulen, Kindergärten und weitere Einrichtungen der Daseinsvorsorge geschlossen. Gebäude und Flächen ehemaliger Infrastruktureinrichtungen stehen nunmehr leer und verursachen erhebliche Folgekosten (vgl. Koziol 2006: 355 ff und Deutscher Verband für Wohnungswesen 2008: 126 ff).

Gleiches gilt für die Mobilitätssicherung. Überdimensionierter Straßenbau in schrumpfenden Regionen ist zur Sicherung der Mobilität genauso wenig sinnvoll, wie ein taktorientiertes ÖPNV Liniensystem. Im Land Brandenburg werden daher flexible und räumlich angepasste Konzepte (Mehrfachnutzung, Multifunktionalität) auch bei Verkehrsinvestitionen geprüft. Folgende Aspekte werden diskutiert:

- Ist die (geplante) Verkehrsinfrastruktur angesichts der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung und Mobilitätsanforderungen richtig dimensioniert?
- Wird der Betrieb bzw. die Aufrechterhaltung der Infrastruktur auch bei einer schrumpfenden Bevölkerung bezahlbar sein?
- Wer wird bei dramatischen Schrumpfungsprozessen die Verkehrsinfrastruktur zukünftig nutzen?
- Wie können die Mobilitätsbedarfe aller Bevölkerungsschichten und somit auch der älteren Bevölkerung gewährleistet werden?
- Wie ist das Infrastrukturvorhaben konzipiert, um die Realisierung der Klima-, Energie- und Flächenziele zu befördern?
- Wie lässt sich die Infrastrukturnutzung unter dem Aspekt der inter- und intragenerativen Gerechtigkeit tragfähig organisieren?

Die Verkehrspolitik des Landes Brandenburg versucht den unterschiedlichen demografischen Bedingungen mittels eines integrativen Ansatzes statt einer isolierten Betrachtung der Zielsetzungen einzelner Verkehrsträger Rechnung zu tragen. Hier gilt als Handlungsgrundlage das Integrierte Verkehrskonzept (IVK) von 2002 mit spezifischen langfristigen Zielen. Grundannahme ist, dass das brandenburgische Verkehrsnetz grundsätzlich leistungsfähig ist und durch eine Fokussierung auf Standorte mit überdurchschnittlichen wirtschaftlichen und/oder wissenschaftlichen Entwicklungspotenzialen („regionale Wachstumskerne“) und strukturpolitisch bedeutsame Infrastrukturprojekte (z.B. BBI) ertüchtigt werden kann. Eine zweite Zielsetzung ist es, eine bedarfsgerechte Sicherung der Mobilitätsanforderungen der Bevölkerung in allen Teilräumen des Landes sicher zu stellen.

Beide Zielsetzungen sind gemeinsam zu verfolgen und durch eine Priorisierung des schienengebundenen Personennahverkehrs und eine der Bedeutung des jeweiligen Teilraums angemessenen Fahrtenhäufigkeit des ÖPNV's umzusetzen. Aus dieser Leitlinie der Verkehrspolitik des Landes Brandenburg leiten sich spezifische (und mittelfristige) Zielsetzungen ab. So sind die Teilnahme aller Bevölkerungsgruppen am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben und die Sicherheit im Verkehr nicht nur für die jetzige sondern auch für zukünftige Generationen sicherzustellen. Weiteres Ziel ist, die vorhandenen Ressourcen nur in dem Maß zu verbrauchen, in dem ihre Reproduktion gesichert bzw. ein Ersatz durch andere, erneuerbare Ressourcen möglich ist. Aus den Mobilitätsanforderungen resultierende Umweltbelastungen und Regenerationsraten/-möglichkeiten der Umwelt sollen nicht überschritten werden. Ein Nachhaltigkeitsscheck „Landesstraßen“ hat diese Zielsetzungen zu berücksichtigen.

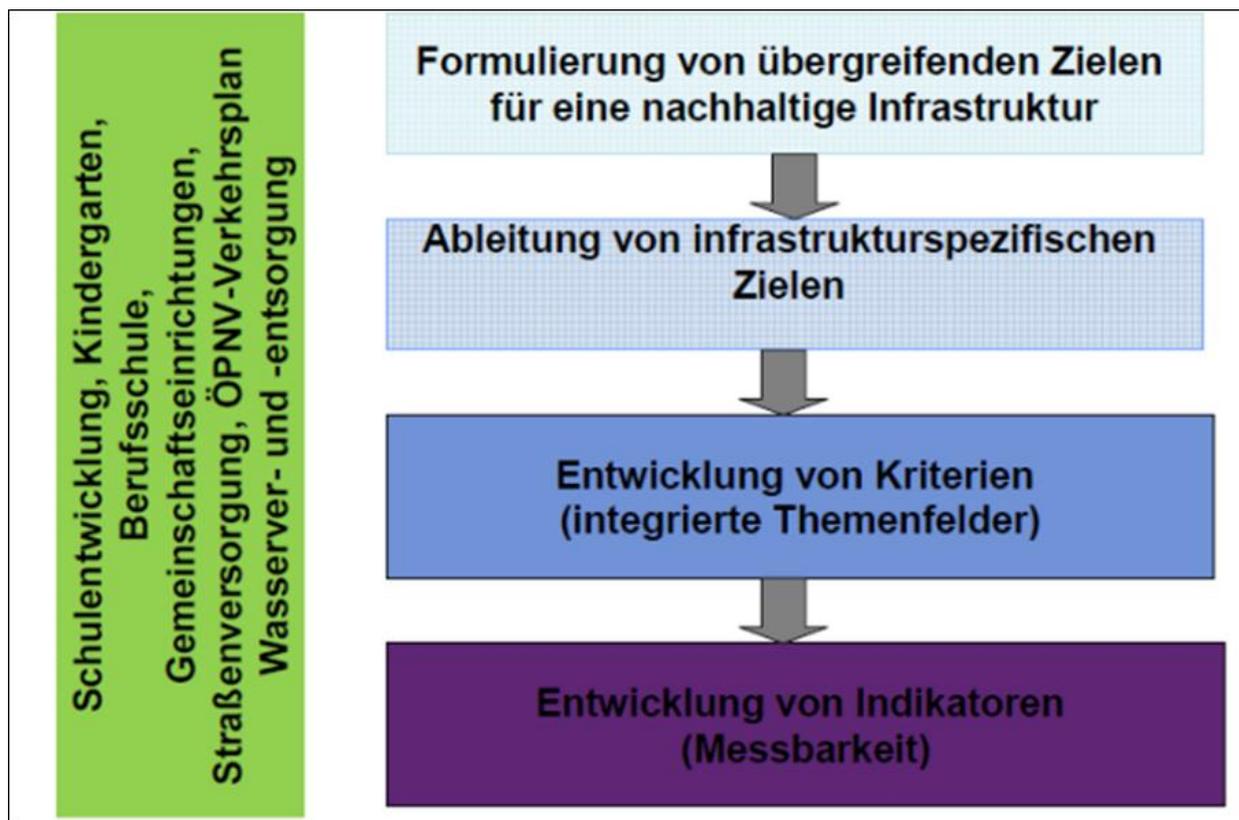
4. Bausteine eines demografisch orientierten Nachhaltigkeitschecks

Das Leitbild nachhaltiger Entwicklung beschreibt einen Prozess gesellschaftlicher Veränderungen. Das nachhaltige Verständnis des kommunalen Nachhaltigkeitscheck („ESYS“) hält sich eng an die Definition des Brundtland-Berichtes (WCED 1987): „Eine nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der gegenwärtigen Generation befriedigt, ohne die Befriedigung der Bedürfnisse künftiger Generationen zu gefährden.“ Hiernach wird die nachhaltige Entwicklung als ein komplexer Prozess beschrieben, innerhalb dessen eine gelungene Verknüpfung von sozialer Gerechtigkeit, Umweltschutz und wirtschaftlichem Wohlstand (drei Dimensionen der Nachhaltigkeit) auf allen Gebieten fortwährend erarbeitet und erprobt werden muss. Grunwald/Kopfmüller (2007) sprechen in diesem Zusammenhang in ethischer Hinsicht von einem doppelten Fundament: Nachhaltige Entwicklung „betrifft, erstens die aktive Übernahme von Verantwortung für zukünftige Generationen (Zukunftsverantwortung) und zweitens Gerechtigkeitsüberlegungen unter den heute Lebenden (Verteilungsgerechtigkeit).“ Konkret bezieht sich die Nachhaltigkeitsdefinition von ESYS – angepasst an die Thematik einer nachhaltigen Infrastrukturplanung – auf die Prinzipien der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie: Generationengerechtigkeit, Lebensqualität und sozialer Zusammenhalt. Den Schwerpunkt nimmt dabei das Prinzip Generationengerechtigkeit ein.

Bei den gängigen Nachhaltigkeitschecks wird in erster Linie nach zwei Methoden vorgegangen. Die meisten der untersuchten Systeme verfolgen einen dimensionsorientierten Ansatz. Fachspezifische Indikatoren werden den Nachhaltigkeitsdimensionen Ökologie, Ökonomie, Soziales zugeordnet und innerhalb dieser Dimensionen bewertet. Die wissenschaftliche Kritik an diesem Vorgehen besteht in erster Linie darin, dass ein solch sektorales Vorgehen die Komplexität von Nachhaltigkeitsbeurteilungen nicht angemessen erfassen kann. Schwierigkeiten entstehen insbesondere dann, wenn bei Zielkonflikten nicht alle Dimensionen gleichermaßen gewichtet werden können und gewissermaßen Kompromisse ausgehandelt werden müssten (vgl. Grunwald, Kopfmüller 2007; Döring et al. 2003). Als weitere Schwachstellen werden die sehr große Anzahl von Indikatoren, die rein qualitative Bewertung der Indikatoren, die geringe Prüfungstiefe und damit fehlende Abrechenbarkeit aufgeführt. Viele Aspekte bedingen eine subjektive Einschätzung des Prüfers. Die Folge ist eine niedrigere Gerichtsfestigkeit im Rahmen von Förderentscheidungen.

Integrative Ansätze wie das integrative Nachhaltigkeitskonzept der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) (vgl. Kopfmüller et al. 2001) versuchen hingegen, die Zielstellungen der Nachhaltigkeit auf übergeordnete, normativ ausgerichtete Querschnittsthemen wie z.B. Zukunftsverantwortung und Verteilungsgerechtigkeit auszurichten und auch quantitativ zu überprüfen. Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung geht ebenfalls nicht dimensionsorientiert vor, sondern ist nach den Prinzipien Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung aufgebaut (vgl. Statistisches Bundesamt 2007). Die Vorteile des integrativen Ansatzes bestehen darin, dass sich damit die verschiedenen Entscheidungsebenen und deren Charakteristika verständlich miteinander verbinden lassen und daraus eine schlüssige Systematik für die Indikatorenauswahl formuliert werden kann (vgl. Rink, Hartmuth 2003: 16). Allerdings haben Untersuchungen gezeigt, dass sich das Drei-Säulen-Modell in der deutschen Öffentlichkeit durchgesetzt hat, so dass es eher schwierig ist, andere Konzepte zu platzieren (vgl. Jörissen 2005).

Im Rahmen der Entwicklungsphase von „ESYS“ wurden beide Modelle reflektiert und deren Schwachstellen sowie deren Stärken identifiziert. Vor- und Nachteile wurden bei der Entwicklung von „ESYS“ berücksichtigt. So erfolgte im ersten Schritt mittels detaillierter Analysen eine Systematisierung nach ökonomischen, ökologischen, sozialen und institutionellen Aspekten. Dieses Vorgehen berücksichtigt, dass die bekannten Nachhaltigkeitsdimensionen analytisch und programmatisch nicht vernachlässigt werden. Jede Dimension ist mit allen übrigen in einem Prozess gemeinsamer Entwicklung verbunden. Als die Strukturierungsvorteile dieser Vorgehensweise ausgeschöpft waren, wurden in einem zweiten Schritt querschnittsorientiert dimensionsübergreifende, inhaltlich aufeinander aufbauende Themenfelder für die nachhaltige Entwicklung öffentlicher Infrastruktur formuliert und im dritten Schritt Indikatoren für spezifische Infrastrukturarten für Schule, Straße, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Gemeinschaftseinrichtungen, Berufsbildende Schulen / Oberstufenzentren, Kindertagesstätten sowie Nahverkehrspläne (Abbildung 1) entwickelt.



Quelle: IRS, 2011

Abbildung 1: Schritte zu einem nachhaltigen Bewertungssystem

Eine weitere besondere Eigenschaft des Nachhaltigkeitschecks „ESYS“ ist die offene und flexible Ausgestaltung. Die hohe Flexibilität wird dadurch gewährleistet, dass die infrastrukturspezifischen Indikatoren unterschiedlich je nach Raumtypologie (Agglomeration, verstädterter Raum, peripherer Raum) gewichtet und an die vor Ort gegebenen politischen Präferenzen und Bedingungen angepasst werden können. Ungeachtet der jeweiligen Gewichtung des Anwenders sind bestimmte Indikatoren als K.O.-Kriterien gesetzt, so dass die Einhaltung von Ober- oder Untergrenzen zwingend erforderlich ist. Zu diesen K.O.-Kriterien gehören die Flächeninanspruchnahme hinsichtlich des 30-ha-Zieles der Bundesregierung sowie die demografisch bedingten Investitions- und Folgekosten.

Auch die Nutzung von „ESYS“ wurde in einem zweistufigen Verfahren organisiert. Auch hier wurde auf Flexibilität und Offenheit geachtet. Zunächst ist nach Eingabe der Strukturdaten der Kommune (Bevölkerungsstruktur, Flächennutzungen, Kommunalfinanzen) optional für jede Infrastruktur eine individuelle Gewichtung vorzunehmen. Somit finden lokale Gegebenheiten wie politische Zielsetzungen oder Raumstrukturen besondere Berücksichtigung. Dem System ist außerdem eine Datenbank hinterlegt, die für den Großteil der Bundesländer auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte die erforderlichen Strukturdaten beinhaltet (z.B. BBR-Bevölkerungsprognose 2025, Datenabfragen zur Flächennutzung der einzelnen Statistischen Landesämter). Nach einmaliger Eingabe der Strukturdaten kann jedes (weitere) Infrastrukturvorhaben in das System von „ESYS“ eingegeben werden. Hierbei besteht auch die Möglichkeit von Variantenvergleichen, wodurch alternative und innovative Infrastrukturlösungen bewertet und somit optimale Lösungswege gefunden werden können.

Am Ende des Eingabeprozesses erscheint eine übersichtliche Ergebnisseite (Abbildung 2), welche alle Bewertungen einschließlich möglicher Varianten auflistet und ein Gesamtergebnis darstellt wird. (Arndt, M.; Brauckmann, A.; Schwabedal, F. (2010).))

ESYS Nachhaltigkeitscheck
Nachhaltigkeitscheck für EFRE-geförderte Maßnahmen des Landes Brandenburg

Start **Projekte** Gewichtungen Strukturdaten Hilfe Über ESYS Kontakt/Impressum Logout

Projekt Übersicht Neues Projekt anlegen Projekt Importieren

« zurück zur Werte-Eingabe Ergebnis in s/w als PDF exportieren »Ergebnis als PDF exportieren »

Nachhaltigkeitscheck - Landesstraßen Standard Gewichtung ▾

Strukturdaten

Indikator	Wert
Projektnummer	
Einwohner heute	2.535.737,00
Einwohnerprognose von heute bis in 15 Jahren (%)	-4,96
Prognostizierte Einwohnerzahl im Jahr 2025	2.410.000,00
Gebietsfläche (ha)	2.947.973,00
Bevölkerungsdichte EW/km²	86,02

Indikator	Gewichtung	Priorität	Wert
Verkehrsbedeutung	16,67%		
Verkehrsstärke (KfZ/24h)	16,67%	K.O.	3
Entwicklung der Verkehrsstärke (%)	33,33%	K.O.	3
Raumordnerische Verbindungsfunktion	50,00%	K.O.	2
Kosten	5,56%		
Tragfähigkeit der Maßnahme in Prozent	50,00%	K.O.	5
Entwicklung Folgekosten absolut (in Euro)	50,00%	K.O.	4
Flächeninanspruchnahme	6,67%		
Neue SuV (m²) pro EW	33,33%	K.O.	5
Entwicklung der SuV, statisch (%)	33,33%	K.O.	1
Flächenzerschneidung	33,33%	K.O.	5
Klimawirkung	8,89%		
Entwicklung CO2-Ausstoß (%)	100,00%	Soll	4
Lärm- und Schadstoffbelastung	10,00%		
Feinstaubbelastung	33,33%	Soll	5
Lärmbelastung von Anwohnern mit mehr als 65db tagsüber	33,33%	Soll	5
Lärmbelastung von Anwohnern mit mehr als 55db nachts	33,33%	Soll	5
Verkehrssicherheit	15,56%		
Unfälle mit Personenverletzungen	50,00%	Soll	3
Unfälle mit tödlich Verletzten	50,00%	K.O.	5
Funktionalität und Qualität des Straßennetzes	10,00%		
Straßenquerschnitt	50,00%	Soll	3
Lastklasse	50,00%	Soll	3
Mobilitätssicherung	14,44%		
Anteil ÖPNV am Modal Split	25,00%	Soll	4
Anteil Fahrradverkehr am Modal Split	25,00%	Soll	3
Anteil Fußverkehr am Modal Split	25,00%	Soll	5
Gender-Mainstreaming	25,00%	Soll	4
Stärkung von Zentren	10,00%		
Aufenthaltsqualität	33,33%	Soll	4
Barrierewirkung	33,33%	Soll	4
Stadtokologische Effekte	33,33%	Soll	3
Steuerung und Akzeptanz	2,22%		
Steuerung	33,33%	Wichtig	4
Fachpolitische Ziele des Vorhabens	33,33%	Wichtig	4
Beteiligung gesellschaftl. Akteure	33,33%	Wichtig	3

Endergebnis **74,30 / 100** 4

Mögliche Werte: 1 2 3 4 5

Skala: 5 = sehr nachhaltig bis 1 = nicht nachhaltig

Unvollständige Werte: 1

Erfüllter KO-Indikator: ✓

Nicht erfüllter KO-Indikator: !

1. Variante

Abbildung 2: Bewertungsergebnis des Nachhaltigkeitschecks „ESYS“

5. Der Weg zum Nachhaltigkeitscheck „Landesstraßen“

Grundsätzlich wurde bei der Entwicklung des Nachhaltigkeitschecks „Landesstraßen“ nach der obigen Entwicklungsmethodik vorgegangen. Durch den Rückgriff auf fertige Bausteine des kommunalen Nachhaltigkeitschecks konnte der zeitliche und ökonomische Entwicklungsaufwand erheblich reduziert werden. Die Anpassung auf landesspezifische Besonderheiten und damit verbundene Arbeiten ließ sich auf zwei Phasen reduzieren. In einem ersten Schritt ging es um die Entscheidung, um das „ob“ bzw. um das „wie“ einer Nachhaltigkeitsprüfung „Landesstraßen“ („Screening“). Die betroffenen Ebenen im Ministerium wurden in der Entwicklungsphase zu einer Präsentation des Nachhaltigkeitschecks ESYS eingeladen, um ein Höchstmaß an Akzeptanz und Vertrauen zum Nachhaltigkeitscheck zu schaffen und damit eine reibungslose Erprobung und Implementation dieses Prüfverfahrens zu ermöglichen.

Die Grundfragestellung für die Entwicklung eines Nachhaltigkeitschecks für Landesstraßen bestand darin, wie Begriffe und Ziele der Nachhaltigkeit für das Land Brandenburg operationalisiert, d.h. in ein Checksystem umgesetzt und eingebunden werden können. Der kommunale Nachhaltigkeitscheck „ESYS“ umfasst Zielkriterien mit einer Vielzahl quantitativer und qualitativer Indikatoren. Im Mittelpunkt der Indikatoren Auswahl standen die Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und Ziele einer demografiefesten Infrastruktur. Ein besonderer Fokus wurde dabei auf die Flächeninanspruchnahme als ein Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie gerichtet, die wesentlichen Einfluss auch auf die anderen Ziele hat.

Auch im Nachhaltigkeitscheck „Landesstraßen“ werden zum einen die Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sowie die verkehrspolitischen Zielsetzungen des Landes Brandenburg miteinander verknüpft. Hieraus wurden die Ziele für eine nachhaltige und mobilitätssichere Verkehrsinfrastruktur abgeleitet und durch ein Bündel ökologischer, ökonomischer und sozialer Themenfelder und Indikatoren dargestellt. Folgende Themenfelder gingen in den Nachhaltigkeitscheck ein:

- Erhaltung der Qualität der Verkehrsnetze
- Sicherung der Mobilität
- Erhaltung der Gesundheit und Unversehrtheit
- Gewährleistung der finanziellen Tragfähigkeit
- Sparsame Flächeninanspruchnahme
- Reduzierung der Emissionen
- Erhaltung der natürlichen Ressourcen
- Stärkung der Zentren
- Verbesserung der Steuerung
- Erhöhung der Partizipation und Teilhabe

Auch im Nachhaltigkeitscheck „Landesstraßen“ ist zwischen allgemeinen, spezifischen und operativen Zielen zu differenzieren. So sind die allgemeinen Ziele im Nachhaltigkeitscheck wirkungsorientiert und lassen sich meist über Globalindikatoren messen (Beispiel: Sparsame Flächeninanspruchnahme, Gewährleistung der finanziellen Tragfähigkeit). Spezifische Ziele sind die unmittelbaren Ziele, die die Landespolitik im Rahmen von Verkehrsinvestitionen priorisiert und deren Realisierung Vorrang erhält (Beispiel: Erhaltung der Qualität der Verkehrsnetze, Erhaltung der Gesundheit und Unversehrtheit). Operative Ziele sind dagegen eher ergebnisorientiert und lassen sich meist in Gütern oder Dienstleistungen messen (Beispiel: Senkung der Verkehrsverletzten, Erhöhung der Mobilität älterer Menschen und Kinder). Hierbei wurde soweit wie möglich bei der Entwicklung der Indikatoren auf die folgenden fünf Prinzipien („SMART“) geachtet. So sollten die Indikatoren soweit wie möglich auf einer klaren Definitionsgrundlage (Specific) basieren, weitgehend messbar (Measurable), akzeptiert (Accepted) und realistisch (Realistic) sowie mit klaren zeitlichen Vorgaben versehen sein (Time-dependent) (Arndt, M; Altenburg, M. (2009)).

6. Neue Instrumente bedürfen Akzeptanz

Der zweite methodische Schritt war die Definierung und Abgrenzung des Nachhaltigkeitschecks „Landesstraßen“ („Scoping“). So sind die verkehrspolitischen Landesziele mit den Zielen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu vergleichen und ggf. in Einklang zu bringen. Denn die Gestaltung des demografischen Wandels im föderalen System der Bundesregierung kann nach Auffassung der Bundesländer nur gelingen, wenn unterschiedliche Geschwindigkeiten und Wege und differenzierte Lösungen regional und lokal möglich sind (vgl. Land Brandenburg, 2010). Die politische Differenziertheit kann vor allem durch einen Gewichtungsprozess der Indikatoren sichergestellt werden. Konkret galt es abzuwägen, inwieweit spezifische Zielsetzungen des MIL und seiner verkehrspolitischen Fachreferate Vorrang vor den allgemeinen nachhaltigen Zielsetzungen der Bundesregierung haben. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der verkehrspolitischen Kriterien „Flächeninanspruchnahme“ und „Kosten/Folgekosten“ einerseits sowie den verkehrspolitischen Zielsetzungen „Verkehrsbedeutung“, „Verkehrssicherheit“ und „Mobilität/Teilhabe“ andererseits. Eine derartige Gewichtungsprozedur erfolgte mit den betroffenen Akteuren der Abteilung „Verkehr“ im Ministerium. Ziel der Gewichtungsprozedur war es Vertrauen und vor allem Akzeptanz zu einem neuen Instrument zu produzieren. Ferner wurden auch interne „benefits“ erzielt. So lässt sich mittels dieses Diskursprozess die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren harmonisieren und Koordinierungsprozesse erheblich verbessern. Letztendlich wurde die Gewichtung und damit die verkehrspolitische Prioritätensetzung von allen Beteiligten der Abteilung Verkehr anerkannt.

7. Von der Praxiserprobung zur Lizenzvergabe

Der Nachhaltigkeitscheck „Landesstraßen“ stellt in seiner jetzigen Form ein ausgearbeitetes Instrument dar. Verkehrsmaßnahmen und –investitionen können auf die verkehrspolitischen Ziele des Landes Brandenburg überprüft werden. Der Nachweis der Handhabbarkeit und der Praxistauglichkeit wurde in einer zweistufigen Erprobungsphase mit 159 verkehrlichen Infrastrukturmaßnahmen nachgewiesen. Hiervon wurden 137 Maßnahmen im Rahmen der EFRE-Förderung durch den Nachhaltigkeitscheck überprüft. 105 Maßnahmen waren Landesstraßenbauinvestitionen gewesen, 24 Maßnahmen beziehen sich auf Radwege und 6 Maßnahmen waren Brückenwerke. Hierunter befanden sich sowohl Erhaltungs- Um- und Ausbau als auch Neubaumaßnahmen (vgl. Abbildung 2). Die geografische Verortung der Straßeninvestitionen war über das ganze Land Brandenburg verteilt. Der Schwerpunkt der Maßnahmen lag allerdings im peripher gelegenen Raum (67,9%). 31,1 % der Maßnahmen befanden sich im engeren Verflechtungsraum.

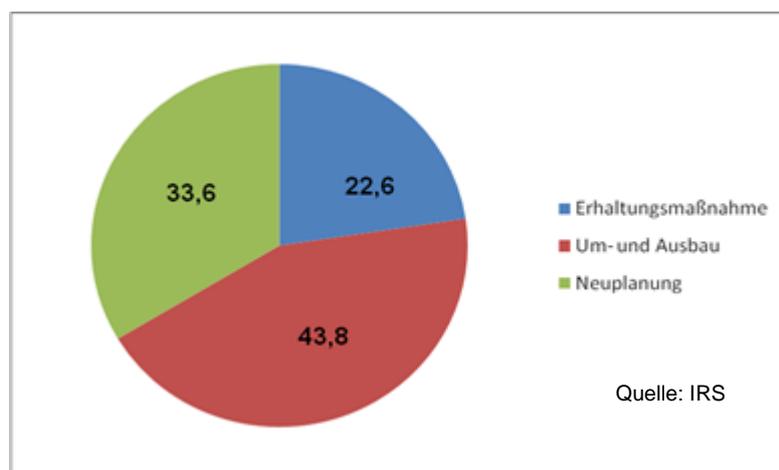


Abbildung 3: Prozentuale Verteilung der überprüften Landesstrassen nach Erhaltung, Umbau und Neubau.

Nach der erfolgreichen Erprobung des Nachhaltigkeitschecks wurde mit dem Land Brandenburg, vertreten durch das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft und dieses vertreten durch den Landesbetrieb Straßenwesen Brandenburg, eine Lizenz- und Nutzungsvereinbarung für die Online- Nutzung der web-basierten Software „Nachhaltigkeitscheck Landesstraßeninvestitionen“ (ESYS) und damit verbundener Wartungsleistungen geschlossen. Bis zum Jahr 2012 wurden insgesamt ca. 700 infrastrukturelle Projekte bewertet und im Rahmen der EFRE-Förderung eingereicht.

8. Flexibilität befördert angepasste Gleichgewichtslösungen

Die traditionelle Infrastrukturplanung setzt auf Wachstums- und Verdichtungsprozesse. Sie ist in Zeiten unterschiedlicher demografischer Prozesse und knapper werdender Haushaltsspielräume („Schuldenbremse“) immer weniger geeignet, die Infrastrukturbedarfe auch fiskalisch langfristig tragfähig ab zu sichern. Bei der Steuerung und Organisation einer demografierobusten Infrastruktur geht es um angepasste Fachpolitiken und Infrastrukturplanungen, die sich auch neuen Alternativen offen zeigen.

Hierzu bedarf es auch eines „Neuen Denken“ in der Planung und Steuerung. Gefragt sind flexible statt starrer Steuerungsmodi. Sie bedürfen eines umfassenden und systemischen Ansatzes, der Querverbindungen zu verschiedenen Fachressorts herstellt, themenübergreifend angelegt ist und gleichzeitig horizontale und vertikale Kommunikations- und Koordinationsstrukturen berücksichtigt. Diese Bedingungen können neue Fenster für neue Konzepte und Lösungswege in der Infrastrukturplanung öffnen.

Der kommunale Nachhaltigkeitscheck „ESYS“ und der Nachhaltigkeitscheck „Landesstraßen“ sind derartige flexible Steuerungsinstrumente. Beide Checks sollen den Verantwortungsträgern im Infrastrukturbereich eine Entscheidungshilfe sein. Im Fall des Nachhaltigkeitschecks „Landesstraßen“ soll sowohl die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Brandenburg als auch die Sicherung der Mobilität (in den peripheren Räumen) gefördert werden. In der praktischen Anwendung wurde der Mehrwert des Nachhaltigkeitschecks „Landesstraßen“ gegenüber komplexeren Folgeabschätzungen in folgenden Aspekten deutlich: So

1. als Frühwarnsystem zur Vermeidung von überdimensionierten verkehrlichen Infrastrukturen
2. zur langfristigen Sicherung der Tragfähigkeit verkehrlichen Infrastruktur im Rahmen der Daseinsvorsorge
3. zur Einhaltung der Regeln eines fairen Wettbewerbs und transparenten Auftragsvergaben durch hohe Gerichtsfestigkeit
4. zur Beförderung einer flächensparsameren und nachhaltigen Verkehrsinfrastruktur
5. als Instrument der Transparenz- und Akzeptanzerhöhung im Rahmen sozialer Legitimationsprozesse

Allgemein ist bekannt, dass die Implementation neuer Instrumente im Verwaltungshandeln Zeit benötigt. Der Fortschritt ist hier oft eine Schnecke. Die Möglichkeit einer selbständigen (politischen) Gewichtung produzierte allerdings Vertrauen und Akzeptanz, wodurch die Implementation erheblich erleichtert wurde. Gleiches gilt für die Bewertung selbst. Die Prüfungsergebnisse sind nachvollziehbar. Gegebenenfalls können auch externe Akteure aus den Ergebnissen Nutzen ziehen. Vor diesem Hintergrund lässt sich der Nachhaltigkeitscheck als ein innovativer Ansatz staatlicher Politikgestaltung im Sinne der Prinzipien von „good governance“ interpretieren (vgl. Arndt, Altenburg 2009). Im Land Brandenburg wurden dabei neue Perspektiven und Handlungskorridore in der Bewahrung und Weiterentwicklung der verkehrlichen Infrastruktur eröffnet: Dies gilt insbesondere für eine demografieorientierte und nachhaltige Mobilitätssicherung.

Literatur:

- Arndt, M.; Glöckner, B.; Hölzl, C. (2008): Endbericht des Forschungsprojekts „Entscheidungssystem zur Abschätzung des langfristigen Infrastruktur- und Flächenbedarfs“ im Rahmen des Refina-Programms, Erkner.
- Arndt, M.; Altenburg, M.; Hölzl, C. (2009): Weiterentwicklung und Modifizierung des Prototyps „ESYS“ zu einem „Nachhaltigkeitscheck Straßeninvestitionen“. Erkner.
- Arndt, M.; Altenburg, M. (2009): Anwendung von Nachhaltigkeitschecks für Förderprogramme des Bundes. Erkner
- Arndt, M.; Brauckmann, A.; Schwabedal, F. (2010): Nachhaltigkeitscheck ESYS - Entwicklung und Anwendung von Entscheidungssystemen für eine demografiefeste Infrastruktur (unveröffentlichter Endbericht der 2. Projektphase)), Erkner
- Deutscher Bundestag (2007): Demografischer Wandel und nachhaltige Infrastrukturplanung. Bericht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung vom 29.03.2007. Drucksache 16/4900.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (2008): Kommissionsbericht Demographie. Chancen der vor uns liegenden demographischen Entwicklung für die Wohnungs- und Städtepolitik. Berlin.
- Döring, T.; Heiland, S.; Jessel, B. et al. (2003): Kommunale Nachhaltigkeitsindikatorensysteme – Anspruch, Eignung, Wirksamkeit. In: UVP-Report, Heft 5, S. 202-206. Hamm.
- Grunwald, A.; Kopfmüller, J. (2007): Öffentliche Anhörung zum Thema „Nachhaltigkeitsprüfung“. Deutscher Bundestag. Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Jörissen, J. (2005): Konzepte von Nachhaltigkeit im Vergleich. Grundlinien, Konfliktpunkte, Weichenstellungen. In: Rink, D.; Hartmuth, G.; Huber, K. (Hrsg.): Raum für Nachhaltigkeit. Zur Kontextualisierung des Leitbildes. Berlin.
- Kopfmüller et al. (2001): Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet. Konstitutive Elemente, Regeln, Indikatoren. Berlin
- Koziol, Matthias (2006): Transformationsmanagement unter besonderen Bedingungen der Schrumpfung. In: Kluge, Thomas; Libbe, Jens [Hrsg.]: Transformation netzgebundener Infrastruktur – Strategien für Kommunen am Beispiel Wasser. DifU-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 45, Berlin.
- Landtag Brandenburg (2010): Stellungnahme der deutschen Länder zum Arbeitsdokument der EU-Kommission „Konsultation über die künftige EU-Strategie bis 2020“. Drucksache 5/290, 5. Wahlperiode. Potsdam.
- Statistisches Bundesamt (2007): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, Indikatorenbericht der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2007.
- Rink, D.; Hartmuth, G.; Huber, K. (Hrsg.) (2005): Raum für Nachhaltigkeit. Zur Kontextualisierung des Leitbildes. Berlin
- World Commission on Environment and Development (WECD) (1987):
Brundtland-Bericht. New York.

Autor:

Dr. Michael Arndt
Leibniz-Institut für Regionalentwicklung
und Strukturplanung (IRS) Erkner
ArndtM@irs-net.de

Sibylle Maringer, Theo Kötter, Sophie Schetke

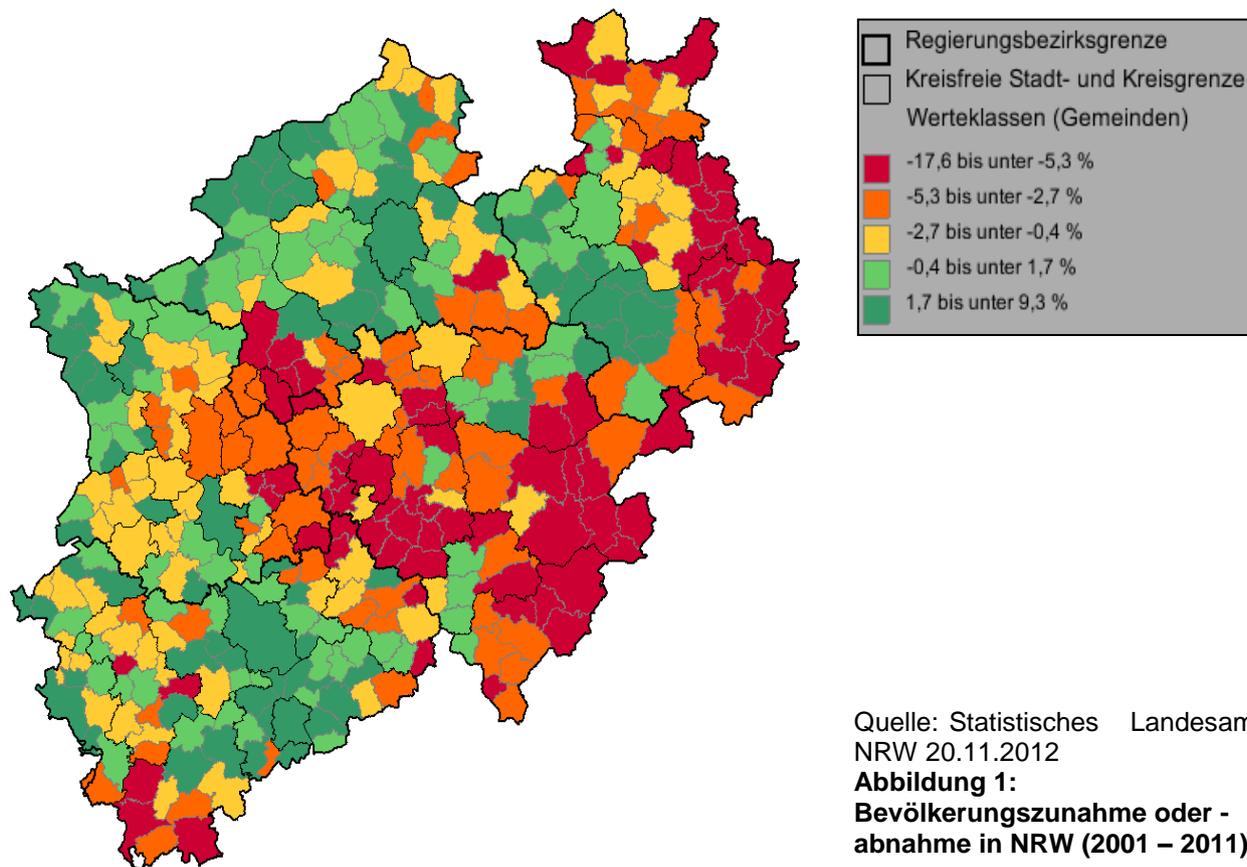
Sicherung von Siedlungs- und Infrastrukturen in ländlichen Gemeinden - Erfahrungen aus der Praxis

1. Probleme und Herausforderungen im ländlichen Raum

Seit einigen Jahren stellen kumulative Schrumpfungsprozesse zahlreiche ländliche Regionen Deutschlands - ausgelöst vor allem durch den demografischen Wandel, selektive Abwanderungen und Arbeitsplatzverluste - vor neue Herausforderungen. Es kommt in den Gemeinden zu einer Verödung der Ortskerne mit einer Zunahme von leerstehenden und untergenutzten Gebäuden sowie zu Tragfähigkeitsverlusten und Gefährdungen der Daseinsvorsorgeeinrichtungen. Solche Prozesse sind auch in ländlichen Räumen Nordrhein-Westfalens (NRW) zu beobachten, obwohl es sich mit einer Gesamtbevölkerung von ca. 17,8 Mio. Einwohnern und einer Bevölkerungsdichte von 523 Einwohnern pro km² um das am dichtesten besiedelte Flächenland in Deutschland handelt (vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2012): Statistisches Jahrbuch 2012, www.destatis.de/).

Jedoch weist die Bevölkerungsverteilung und -entwicklung in NRW erhebliche Disparitäten auf. Insbesondere bestehen ein enges Nebeneinander und eine Gleichzeitigkeit von wachsenden und schrumpfenden Regionen. Wie Abbildung 1 zeigt, gehören zu den wachsenden Regionen zum Beispiel die Regionen Köln/Bonn (+5 bis +7 %), Münster (+9,2 %) und Paderborn (+4,8 %). Gleichzeitig lassen sich schrumpfende Regionen wie das Ruhrgebiet (z.B. Stadt Gelsenkirchen -7,3%), das östliche Westfalen (z.B. Stadt Höxter -6,1%) und das Sauerland (z.B. Stadt Altena -17,6%) identifizieren.

Die Auswirkungen des demografischen Wandels werden im Folgenden aufgegriffen und im Rahmen eines Praxisberichts konkretisiert. Zentral steht hierbei das Modellprojekt „Leerstandsmonitoring und Daseinsvorsorge in Dahlem und Hellenthal“, das im Zeitraum 2011-2013 unter Begleitung der Universität Bonn durchgeführt wurde. Im Rahmen des Modellvorhabens werden vorbereitende Untersuchungen gemäß § 141 BauGB durchgeführt. Die einzelnen Zielsetzungen, Arbeitsschritte, sowie die gewonnenen Erkenntnisse werden dargestellt.



2. Das Modellprojekt „Leerstandsmonitoring und Daseinsvorsorge in Dahlem und Hellenthal“

Die Gemeinden Dahlem und Hellenthal in der nordrhein-westfälischen Nordeifel haben sich gemeinsam dazu entschlossen, in dem Modellprojekt „Leerstandsmonitoring und Daseinsvorsorge in Dahlem/Hellenthal“ die zukünftige Gemeindeentwicklung gemeinsam anzugehen, einer Verödung der Ortskerne entgegenzuwirken und die Daseinsvorsorgeeinrichtungen in angemessener Qualität aufrecht zu erhalten. Die beiden benachbarten ländlichen Gemeinden weisen eine rückläufige Bevölkerungsentwicklungen auf: Hellenthal -6,3%, Dahlem -3,3 % (Zeitraum 2001-2011); (Statistisches Landesamt NRW 20. 11. 2012) (siehe Abb. 2). Dadurch verringert sich die ohnehin geringe Bevölkerungsdichte von 43 Einw/km² in Dahlem und 60 Einw/km² in Hellenthal weiter. Diese Entwicklungsprobleme lassen sich nicht bereits aus der pauschalen Zuordnung zum „ländlichen Raum mit geringer Dichte“ (150 Einw/km²) gemäß Typisierung des Institutes für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW (ILS NRW 2006: 31) ableiten.



Quelle: Überarbeitet nach ILS NRW (2006: 31)

Abbildung 2: Lage von Dahlem und Hellenthal in NRW

Im Folgenden wird zum einen das Modellprojekt mit seinen Arbeitsschritten vorgestellt und beispielhaft aufgezeigt, wie ein solcher Prozess initiiert und gesteuert werden kann. Darauf aufbauend werden zum anderen praktische Hinweise, Strategien sowie Erfahrungen herausgestellt.

Das seit Sommer 2011 laufende Modellprojekt „Leerstandsmonitoring und Daseinsvorsorge in Dahlem/Hellenthal“ hat eine Laufzeit von zwei Jahren und wird durch das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ (BMVBS 20. 11. 2012) finanziert. Eine fachliche Begleitung und Unterstützung erfolgt durch die Professur für Städtebau und Bodenordnung der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Ziel der förmlichen Vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 BauGB ist es, im Rahmen eines interkommunalen Prozesses städtebauliche Missstände zu identifizieren und ggfs. Sanierungsgebiete vorzu-

schlagen. Es soll letztlich ein integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept mit Schwerpunkten und Strategien zur Aktivierung des Gebäudeleerstandes sowie der Erhaltung und Aufwertung der Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge erstellt werden, um die Folgen des demografischen Wandels zu bewältigen. Eine Realisierung des Konzeptes soll im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ erfolgen.

2.1 Ausgangssituation der Gemeinden Dahlem und Hellenthal in der Nordeifel

Die beiden ländlichen Gemeinden Dahlem und Hellenthal liegen im Südwesten Nordrhein-Westfalens im Kreis Euskirchen an der Grenze zu Belgien (vgl. Abb. 2). Dieser Bereich der Nordeifel gehört zu den schrumpfenden Regionen des Landes. Abbildung 3 zeigt die Ergebnisse der Bevölkerungsprognose für die beiden Gemeinden bis 2030.

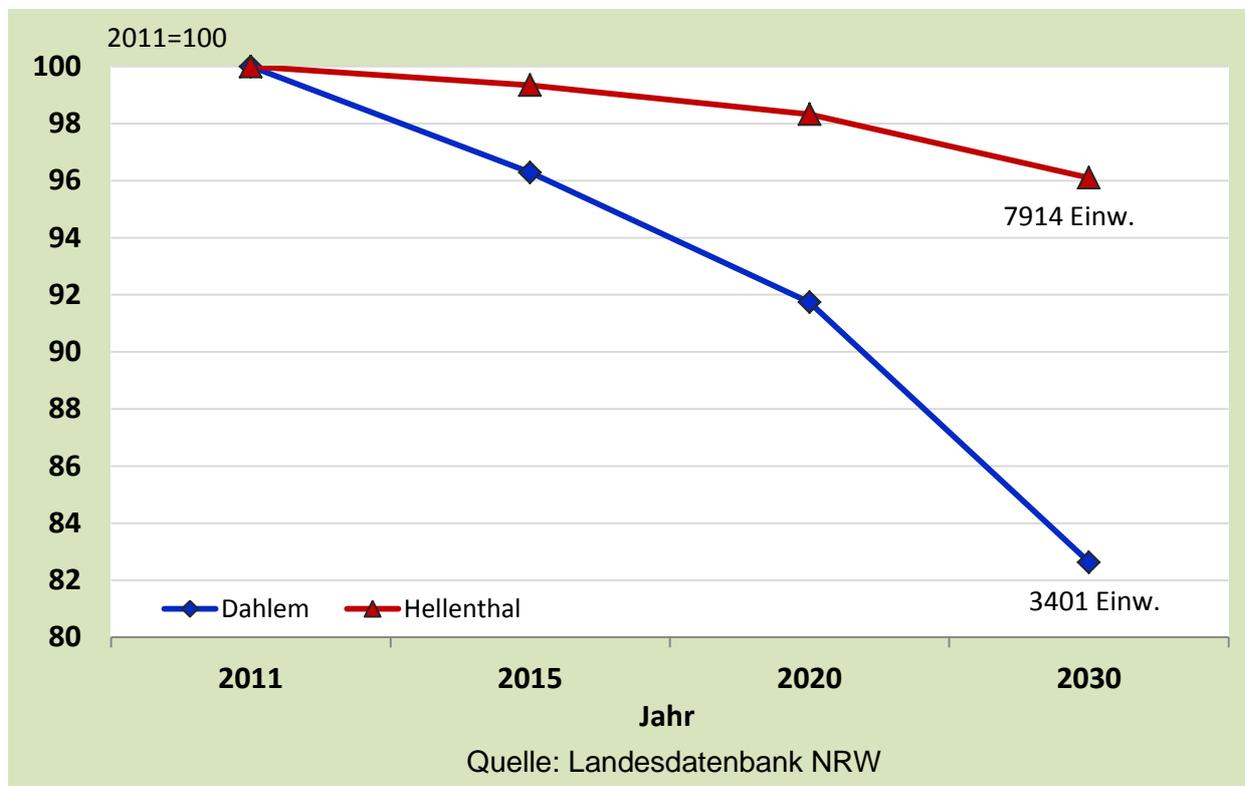


Abbildung 3: Bevölkerungsprognose für Dahlem und Hellenthal bis 2030

Mit 4.116 Einwohnern im Jahr 2011 (IT. NRW www.landesdatenbank.nrw.de/) ist Dahlem die kleinste Gemeinde in Nordrhein-Westfalen. Die Bevölkerung verteilt sich auf sechs Ortsteile und hat eine Bevölkerungsdichte von lediglich 43 Einw/km². Die Nachbargemeinde Hellenthal liegt in Grenzlage zu Rheinland-Pfalz und Belgien und ist die südlichste Gemeinde von Nordrhein-Westfalen. 8.235 Einwohner (Jahr 2011) verteilen sich auf 62 Ortsteile und die Bevölkerungsdichte beträgt 60 Einw/km². Hellenthal ist somit eine typische Flächengemeinde. Beide Gemeinden sind durch eine disperse Siedlungsstruktur und geringe Einwohnerdichten gekennzeichnet. Aufgrund der sinkenden Geburtenzahlen vor allem durch selektive Abwanderungen und relative Zunahme der über 65-jährigen sind die Anzahl der Haushalte gesunken und das Durchschnittsalter gestiegen. Die sinkende Anzahl der Haushalte führt zu einer rasanten Zunahme des Gebäudeleerstandes.

Vor allem in den Zentralorten gibt es zahlreiche leerstehende bzw. untergenutzte Wohngebäude und Ladengeschäfte. Darüber hinaus werden viele Gebäude lediglich noch von Einzelpersonen bewohnt, die bereits älter als 70 sind, so dass hier künftig Leerstandsrisiken bestehen (potenzielle Leerstände). Dies führt ebenfalls zu einer Zunahme von städtebaulichen Missständen – d.h. gestalterischen Defiziten und Sanierungsbedarf der Gebäude – und letztlich zu einer Verödung der Ortskerne.

Zudem verringert sich die Zahl Einrichtungen der Daseinsvorsorge, d.h. der Nahversorgung (Einzelhandel), der Bildungs- und Kultureinrichtungen und der medizinischen Einrichtungen. Damit einher geht auch die Reduzierung des öffentlichen Mobilitätsangebots, so dass die Erreichbarkeit dieser Einrichtungen vor allem für die ältere und immobile Bevölkerung zusätzlich erschwert wird.

Aus kommunaler Sicht sind die Zentralorte ein wichtiges wirtschaftliches, soziales und kulturelles Zentrum sowie Ankerpunkte für die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Gemeinden. Mit den bisherigen Infrastrukturangeboten erfüllen diese Orte elementare Versorgungsfunktionen für das gesamte Gemeindegebiet und die dörflich geprägten Orte im Umland.

2.2 Arbeitsschritte des Modellprojekts

Das Modellprojekt „Leerstandsmonitoring und Daseinsvorsorge in Dahlem/Hellenthal“ setzt sich mit drei zentralen Handlungsfeldern einer zukunftsfähigen Entwicklung der beiden Gemeinden auseinander.

1. Gebäudeleerstandsmanagement
2. Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie
3. Daseinsvorsorge mit Schwerpunkt medizinische Versorgung

Ein wesentlicher und zugleich innovativer Anspruch bestand darin, den Planungsprozess für das zu erarbeitende integrierte Handlungskonzept in interkommunaler Kooperation durchzuführen. Im Folgenden sollen die zentralen Arbeitsschritte innerhalb des Modellprojekts erläutert werden.

Grundlage bildete eine raumstrukturelle und *städtebauliche Bestandsaufnahme, -analyse und -bewertung zur umfassenden und systematischen Erhebung und Beurteilung der städtebaulichen Missstände*. Wesentlicher Bestandteil war ein Leerstandsmonitoring., Durch Ortsbegehungen sowie Informationen der Gemeindeverwaltungen wurden die Datenanalysen ergänzt. Auf dieser Basis konnten die erhobenen Daten GIS-basiert visualisiert werden.

Ein weiterer Schwerpunkt des Projektes ist die *Daseinsvorsorge* - speziell die medizinische Versorgung - in den beiden Gemeinden. Dazu wurde eine quantitative und qualitative Analyse von Angebot und Nachfrage dieser Einrichtungen durchgeführt. Die verschiedenen Standorte und Angebotsformen von medizinischen Einrichtungen wurden ebenfalls visualisiert. Da die Initiierung eines interkommunalen medizinischen Netzwerks einer der Hauptbestandteile des Modellprojekts ist, fanden verschiedene Veranstaltungen unter Mitwirkung z.B. von Ärzten, Leitern von Pflegeeinrichtungen usw. statt.

Im Hinblick auf die interkommunale Kooperation der Gemeinden wurde ein repräsentativ besetzter Arbeitskreis mit den beiden Bürgermeistern und weiteren Vertretern aus Politik und Verwaltung beider Gemeinden eingerichtet, der sich bisher zu 15 Sitzungen und Ortsbegehungen traf und mit dem die Grundlagen für ein integriertes Handlungskonzept erarbeitet wurden. Der Arbeitskreis wurde als zentrales Steuerungsgremium für den Prozess eingerichtet.

Die Beteiligung der vielfältigen Akteure spielte eine wichtige Rolle. So fanden in beiden Gemeinden Bürgerversammlungen, -sprechstunden sowie Eigentümer- und Mieterbefragungen statt. Als wichtiger formeller Schritt wurden ebenfalls die Verwaltungen und sonstige Träger öffentlicher Belange beteiligt. Beide Gemeinden unterstützten diesen Prozess durch den Einleitungsbeschluss über den Beginn der Vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 Abs. 3 BauGB.

Wesentliche Inhalte des Konzeptes sind die Formulierung der Erneuerungsziele, des Maßnahmenprogramms sowie Testplanungen. Die strategische Umsetzung wird durch eine Zeit- und Maßnahmenplanung sowie eine Kosten- und Finanzierungsübersicht vorbereitet. Schließlich werden auch Abgrenzungen für zwei Sanierungsgebiete in beiden Zentralorten vorgeschlagen.

Es ist nach Abschluss des Planungs- und Beteiligungsprozesses vorgesehen, einen Antrag zur Aufnahme in das Städtebauförderungsprogramm zu stellen, um möglichst ab 2014 mit der Verwirklichung des interkommunalen Leerstandsmanagements, der Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen sowie mit den Maßnahmen zur Sicherung der medizinischen Versorgung beginnen zu können.

Alle genannten Arbeitsschritte des Modellprojekts werden von der Professur für Städtebau und Bodenordnung der Universität Bonn vorbereitet und nach Abstimmung mit dem Arbeitskreis durchgeführt (Abb. 4).



Quelle: Professur für Städtebau und Bodenordnung, Universität Bonn, 2013

Abbildung 4: Vorbereitende Untersuchungen im Rahmen des Modellprojektes – Arbeitsschritte und Umsetzung

3. Handlungsfelder und Erfahrungen im Modellprojekt

Im Folgenden werden die beiden Untersuchungsbereiche „Interkommunales Leerstandsmanagement“ sowie „Daseinsvorsorge (Sicherung der medizinischen Versorgung)“ ausführlich dargestellt. Nicht zuletzt erfolgt eine Darstellung gesammelter Erkenntnisse über die möglichen *Potenziale* aber auch über die *Grenzen* solcher interkommunalen Entwicklungsprozesse.

3.1 Interkommunales Leerstandsmanagement

Zum Aufbau und zur Durchführung eines effektiven interkommunalen Leerstandsmanagements wurden im Zeitraum 2011-2013 entsprechende Vorarbeiten geleistet. Dazu gehörten die Konzeptentwicklung und die Sondierung ortsbezogener Datengrundlagen sowie exemplarische Erhebungen und Bewertungen der Leerstände in den beiden Untersuchungsgebieten der Zentralorte. Zudem wurde mit den Akteuren im Arbeitskreis geklärt, wie das Thema Leerstand künftig in den Kommunen von den Entscheidungsträgern zu behandeln ist und wie ein interkommunales Leerstandsmonitoring aussehen soll.

Die Leerstandsproblematik wurde in die umfassenden vorbereitenden Untersuchungen integriert. Vor Beginn der städtebaulichen Bestandsaufnahme wurden zunächst in Zusammenarbeit mit dem interkommunalen Arbeitskreis die jeweiligen historischen Ortsbereiche der Zentralorte Dahlem und Hellenthal als Untersuchungsgebiete ausgewählt. Gründe hierfür waren die bestehenden offensichtlichen städtebaulichen Missstände, vor allem die hohe Anzahl leerstehender Gebäude und die Zielsetzung der Gemeinden, die Zentralorte künftig als zentrale Standorte für die Daseinsvorsorge im jeweiligen Gemeindegebiet zu erhalten und zu stabilisieren.

Für die Untersuchungsgebiete wurden die Bereiche Siedlungsstruktur und Städtebau, Daseinsvorsorge; Verkehr; Frei- und Grünflächen, Gebäudezustand, Gebäudenutzung und Leerstand sowie private Freiflächen systematisch erfasst und analysiert sowie hinsichtlich städtebaulicher Missstände und Sanierungsbedarf bewertet. Zur Datenerfassung wurden umfangreichen Planungs- und Bestandsunterlagen ausgewertet und durch Ortsbegehungen und Abstimmungsgespräche mit den Gemeindeverwaltungen und Eigentümern ergänzt. Dabei wurde durch eine GIS gestützte Zusammenführung von Demografie- und Liegenschaftskatasterdaten modellhaft ein automatisiertes Leerstandsmonitoring durchgeführt, mit dem Aussagen über aktuelle und zukünftige Leerstände abgeleitet werden können. Da dieses automatisierte Leerstandsmonitoring nur leerstehende Wohngebäude erfasst, wurden ergänzend weitere Leerstände, z.B. leerstehende Infrastruktureinrichtungen wie Ladengeschäfte sowie Wohnungen in Gebäuden mit mehr als einer Wohnung anhand von Erhebungsbögen vor Ort und in Abstimmung mit den Gemeinden aufgenommen.

Im Rahmen des Projektes wurde deutlich, dass Leerstände unterschiedlich bewertet werden können. So gibt es beispielsweise gerade im ländlichen Raum zahlreiche Nebengebäude und ehemals landwirtschaftlich genutzte Gebäudeteile mit geringer Nutzungsintensität, die oft von der Gemeinde als leerste-

hend eingestuft, jedoch von den Eigentümern erst vor kurzem freigesetzt wurden oder noch für Abstellzwecke genutzt und damit als nicht leerstehend eingestuft werden. Es wird deutlich, dass sich Leerstand einer einfachen quantitativen Erfassung entzieht und sehr stark von der Betrachtungsperspektive und den jeweiligen Interessen abhängig ist. In jedem Fall sollte die Einstufung eines Gebäudes als Leerstand anhand weiterer qualitativer Merkmale ergänzt werden (Steckbrief).

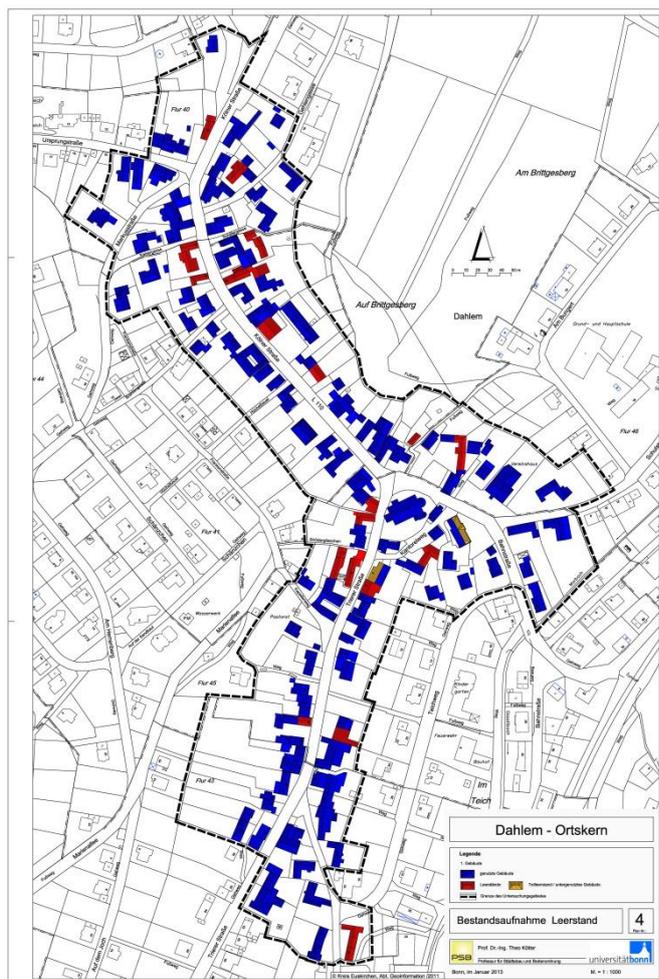
Insgesamt wurde für die Untersuchungsgebiete in Dahlem eine Leerstandsquote von 16% und für Hellenthal von 12 % ermittelt. Betroffen von Leerstand sind vor allem Wohnungen/Wohngebäude und Infrastruktureinrichtungen, z.B. Ladengeschäfte (siehe Abb. 5).



Die durchschnittliche Leerstandsquote für Wohnungen lag in Deutschland im Jahr 2010 bei 8,6 % (BMVBS 2012: 13). Somit liegen die Leerstandsquoten beider Gemeinden erheblich über dem Durchschnitt und unterstreichen den erheblichen Handlungsbedarf. Die graphische Darstellung zeigt der Verteilung der Leerstände im Untersuchungsgebiet (siehe Abb. 6).

Quelle: Professur für Städtebau und
Bodenordnung, Universität Bonn, 2012

**Abbildung 5: Ladenleerstand in Hellenthal
(ehemals SCHLECKER)**



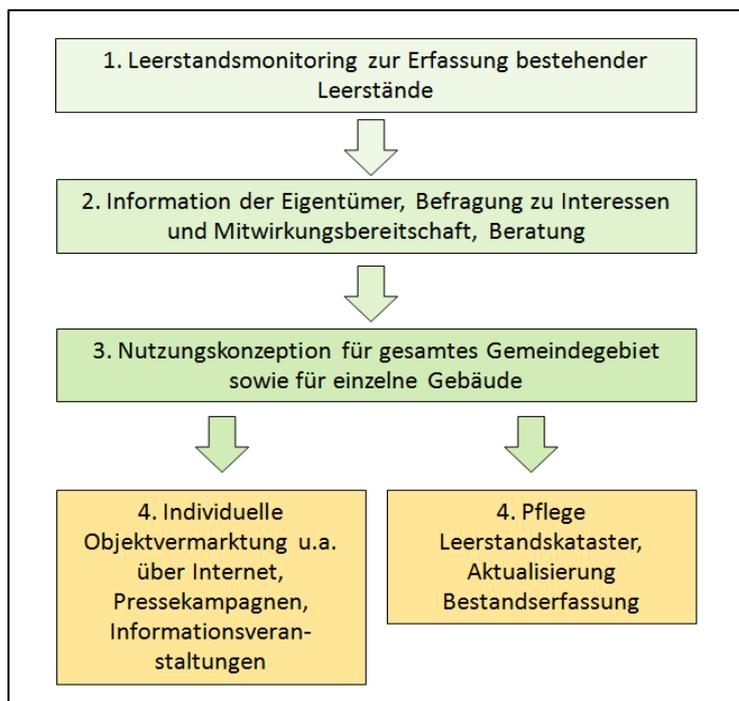
Quelle: Professur für Städtebau und Bodenordnung, Universität Bonn, 2013

Abbildung 6:
Städtebauliche Bestandsaufnahme:
Leerstände (rot) in Dahlem-Zentralort

Eine derartige Visualisierung bietet den Kommunen einen guten Überblick über die aktuelle Leerstandssituation und Innenentwicklungspotenziale. Sie kann zudem die Problemwahrnehmung bei den Eigentümern und Bewohnern sowie bei Politik und Verwaltung fördern und Impulse für die Entwicklungsplanung der Gemeinden geben. Aufschlussreiche Erkenntnisse liefert zusätzlich die Abschätzung der Leerstandsrisiken, indem diejenigen Gebäude und Haushalte identifiziert werden, in denen die jüngste Person beispielsweise 75 Jahre alt ist. Die Leerstandsanalyse bildet naturgemäß eine unverzichtbare Grundlage für die Prognose der künftigen Entwicklung.

Wichtig ist weiterhin eine Bewertung der Aktivierbarkeit und Mobilisierbarkeit der leerstehenden Gebäude. Bei diesem Arbeitsschritt zeigen sich die Einflüsse der unterschiedlichen Interessenlagen auf die Möglichkeiten und Grenzen der Innenentwicklung. Häufig blockieren marktferne überhöhte Wertvorstellungen der Eigentümer oder andere Nutzungsabsichten die Mobilisierung und Nachnutzung von Gebäuden. Zudem kann es aufgrund zahlreicher ortsbildprägender und regionaltypischer Gebäude zu Konflikten zwischen den Erhaltungszielen des Denkmalschutzes und der Baukultur einerseits und den aus privater Sicht erforderlichen Erneuerungs- und Umbaumaßnahmen bzw. auch den gemeindlichen Entwicklungszielen andererseits kommen. Dies erfordert einen intensiven Abstimmungsprozess der entscheidungsrelevanten Akteure.

Auch diese Aspekte müssen bei einem Leerstandsmanagement berücksichtigt und bewältigt werden. Dazu sind grundsätzlich folgende Arbeitsschritte erforderlich:



Quelle: Eigene Darstellung nach Innovationsagentur Stadtumbau NRW 2009: 9 ff

Abbildung 7:
Ablaufschema für ein Leerstandsmanagement

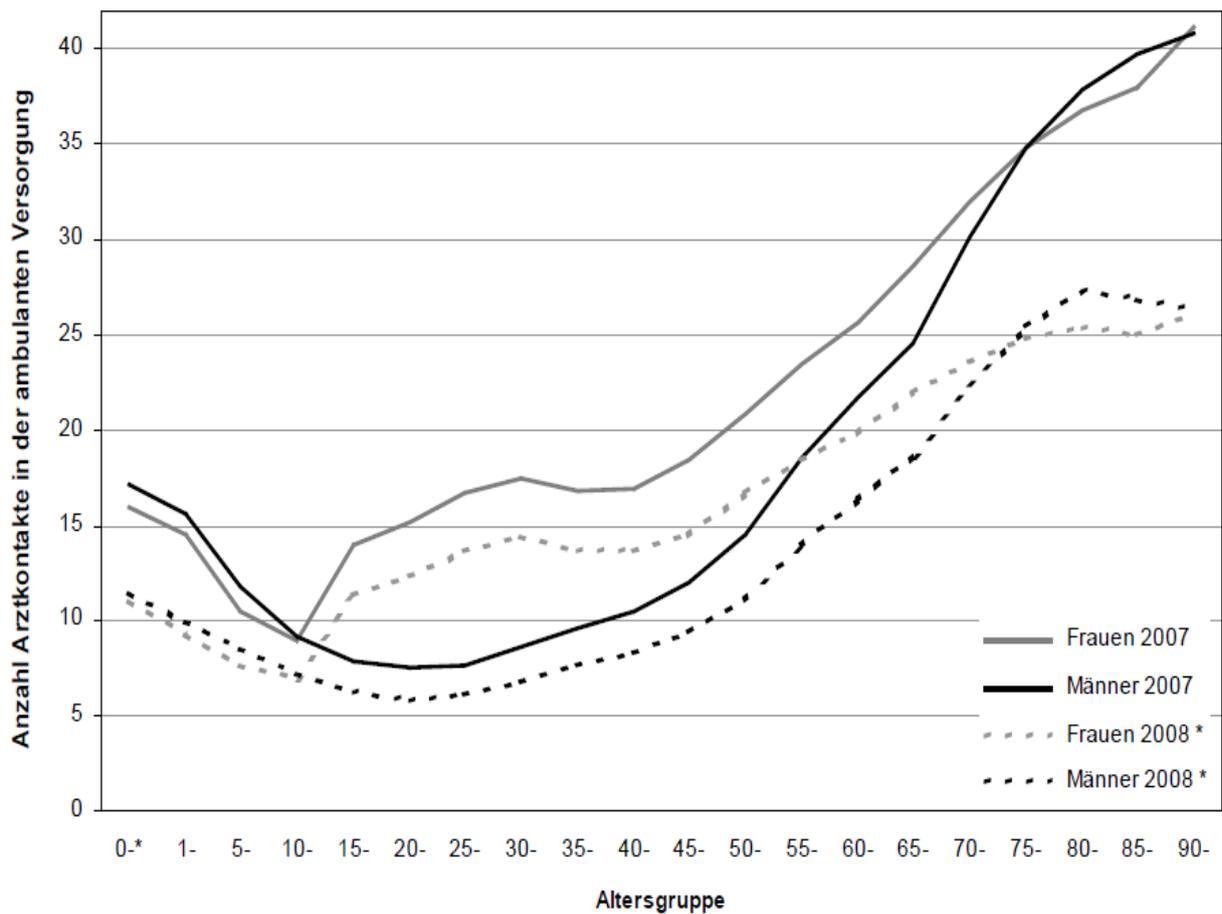
Rolle. Eine besondere Herausforderung stellt für Hellenthal und Dahlem angesichts des demografischen Wandels - wie in zahlreichen anderen Gemeinden auch - die Sicherung und Verbesserung der medizinischen Versorgung dar; denn trotz sinkender Bevölkerungszahlen ist ein Anstieg der Nachfrage nach medizinischer Versorgung zu erwarten. Der Bedarf an Hausärzten geht nicht proportional mit der Bevölkerungszahl zurück, denn ältere Personen besuchen deutlich häufiger Ärzte als jüngere Personen (siehe Abb. 8). Diese Altersspezifik gilt es bei einer Nachfrageprognose zu beachten (vgl. auch Nachfrageprognose med. Vers. Siehe BBSR 2012: 48-51).

Es lässt sich aufgrund verschiedener Faktoren wie der Qualität des Objektes, der lokale Immobilienmarktsituation, der ursprünglichen Nutzung (Wohnnutzung, landwirtschaftliche Nutzung, Infrastruktureinrichtung), der Dauer des Leerstandes; der Lage der Immobilie, der verschiedenen Interessen der Akteure (Eigentümer, Gemeinde, Investor) kein Patentrezept für die Aktivierung leerstehender Gebäude formulieren.

3.2 Daseinsvorsorge – Sicherung der medizinischen Versorgung

Ein weiterer Untersuchungsschwerpunkt behandelt das Thema Daseinsvorsorge und fokussiert auf die Sicherung der medizinischen Versorgung. Die durchgeführten Vorarbeiten im Modellprojekt sollen nicht nur die aktuelle Versorgungssituation erfassen, Probleme identifizieren und die wahrscheinlichen Entwicklungen aufzeigen, sondern auch mögliche Wege zur Sicherung der Versorgung durch interkommunale Kooperation ausloten.

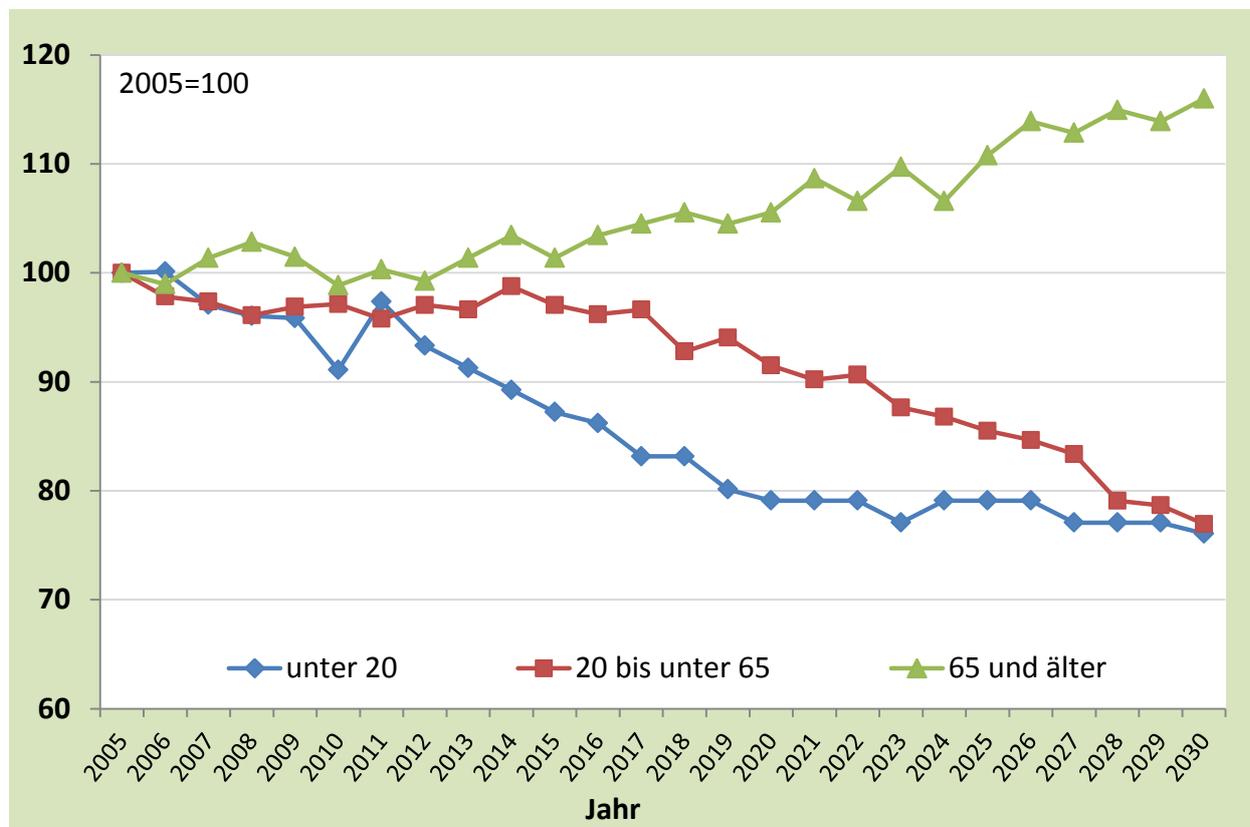
Gerade die Sicherung der Daseinsvorsorgeeinrichtungen spielt in den ländlichen Gemeinden eine entscheidende



Quelle: BARMER GEK 2010: 61

Abbildung 8: Durchschnittliche Anzahl der Arztkontakte nach Geschlecht und Alter

Beide Gemeinden weisen einen steigenden Bevölkerungsanteil der über 65-Jährigen auf (siehe Abb. 9), so dass von einem wachsenden Bedarf an medizinischer Versorgung auszugehen ist.



Quelle: Eigene Darstellung nach IT.NRW 20.01.2012

Abbildung 9: Entwicklung ausgewählter Altersgruppen in Dahlem

Die Entwicklung der Versorgungssituation stellt sich in den Gemeinden - vor allem in Dahlem – aufgrund der Nachfolgeproblematik kritisch dar. Bei der Frage der Nachfolge bei Hausärzten in ländlichen Räumen handelt es sich um ein grundsätzliches Problem. Wegen des im Vergleich zu städtischen Räumen höheren zeitlichen Aufwands aufgrund der meistens erheblich geringeren Einwohnerdichte bei identischer Honorierung (Fallpauschale pro Patient) wird es immer schwieriger, für Arztpraxen in ländlichen Räumen eine Nachfolgerin bzw. einen Nachfolger zu finden (vgl. BBSR 2012: 47).

Im Zuge des Arbeitsprozesses im Modellprojekt wurden für beide Gemeinden die Standorte und Angebotsformen von medizinischen Einrichtungen erhoben. Im Gemeindegebiet von Dahlem befinden sich folgende medizinische Einrichtungen: eine Gemeinschaftspraxis mit vier Ärzten für Allgemeinmedizin, teilweise in Teilzeit, ein Augenarzt, zwei Zahnärzte, eine Apotheke, ein Seniorenheim "Haus Marienhöhe" mit Pflegeeinrichtung und drei sonstige medizinische Einrichtungen (Fußpflege, Hebamme, Krankengymnastik).

Ein Großteil der medizinischen Einrichtungen ist im Zentralort Dahlem gebündelt. Im Gegensatz dazu verteilen sich in Hellenthal die medizinischen Einrichtungen auf mehrere Ortsteile, so dass zwar eine gute Erreichbarkeit einzelner Angebote für die auf 62 Ortsteile verteilten Einwohner gegeben ist, allerdings entfallen die Bündelungsvorteile einer konzentrierten Ansiedlung. Somit bestehen hier zwei unterschiedliche Optionen für die künftige Entwicklung:

- die Bündelung medizinischer Einrichtungen aus Kostengründen an einem zentralen Ort und/ oder
- die Erhaltung und die Sicherung dezentraler Strukturen, um weiterhin eine Erreichbarkeit in der Fläche zu gewährleisten.

Um eine Sicherung und Verbesserung der medizinischen Versorgung zu erreichen, kann es dienlich sein, Ideen auf Grundlage von Erfahrungen anderer Modellprojekte zu entwickeln. Dies können z.B. Zweigpraxen, Modell Schwester AGnES (Arztentlastende, Gemeinenahe, E-Health gestützte, Systemische Intervention). Telemedizin oder auch Gesundheitshäuser sein (Kötter et al. 2012: 56 ff.).

Dabei sind die gesetzlichen Standards in der medizinischen Versorgung zu beachten. Bisher werden Standards zur Sicherung ambulanter ärztlicher Versorgung z.B. durch Fachärzte (Kinderärzte und Internisten) sowie durch Allgemeinmediziner bzw. Hausärzte mit der „Bedarfsplanungs-Richtlinie-Ärzte“ des gemeinsamen Bundesausschusses (G-BA) geregelt (BBSR 2012: 46 ff.). In dieser Richtlinie werden Arzt/Einwohner-Relationen differenziert nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR benannt. Eine regionale Unterversorgung liegt vor, wenn die hausärztliche Versorgung um mehr als 25 % und die fachärztliche Versorgung um mehr als 50 % unter der bedarfsgerechten Versorgung liegt (Gemeinsamer Bundesausschuss 2007: 21).

Seit 1.1.2013 liegt eine Neufassung der Bedarfsplanungsrichtlinie vor, die den regionalen Gestaltungsspielraum erweitern und verbessern soll. Jedoch sind die neuen Kennzahlen für den Kreis Euskirchen und damit auch für die beiden Kommunen Dahlem und Hellenthal voraussichtlich erst im Laufe des Jahres 2013 verfügbar, so dass noch keine konkreten Aussagen getroffen und Maßnahmen entwickelt werden können. Zudem sind viele Akteure aus dem medizinischen Bereich wie beispielsweise Hausärzte unternehmerisch denkende und daher auch um Patienten konkurrierende Akteure. Daher gilt es in Zukunft, bestehende Netzwerke und Kooperationen zu nutzen und zu stärken, damit für alle Beteiligten ein Gewinn entsteht.

3.3 Beteiligung der Bürger und anderer Akteure

Ein weiterer wichtiger Baustein der Untersuchung für die Gemeindeentwicklung ist die Bürgerbeteiligung. In dem Modellprojekt fanden Bürgerversammlungen in beiden Orten jeweils mit Teilnehmerbefragung statt. Zudem wurden flächendeckende schriftliche Haushaltsbefragungen mit einwöchiger Einsammelaktion der Fragebögen durchgeführt und eine feste Bürgersprechstunde sowohl in Hellenthal als auch in Dahlem eingerichtet. Die Öffentlichkeit und die Bewohner des Gebietes wurden durch Flyer, Pressemitteilungen und Gemeindebriefe jeweils über das Modellprojekt, die Veranstaltungen und die Befragungsaktion ausführlich und rechtzeitig informiert.

In diesem Zusammenhang seien auch weitere Formen der Bürgerbeteiligung genannt (Abb. 10), die sich bewährt haben, z.B. Sanierungsspaziergänge (Haag et al. 2007: 42), Workshops in Form von Zukunftswerkstätten (Kuhnt/Müllert 2004: 12 ff.) sowie Einzelberatungen für Eigentümer (LEADER Aktionsgruppe Südschwarzwald 2010: 18). Für jeden Ort und jede Situation ist die passende Form der Beteiligung auszuwählen und dabei sind die personellen und zeitlichen Ressourcen zu beachten.

Ziel dieser Beteiligungsprozesse ist es, verschiedene Zielgruppen, d.h. Bürger, Eigentümer, Mieter und Betriebe in der Gemeinde zu informieren und für die genannten Themen zu sensibilisieren. So können diese Zielgruppen ihre Ortskenntnisse und Erfahrungen in den Prozess als Ideengeber einbringen. In dem vorgestellten Projekt wurden die genannten Beteiligungsmöglichkeiten von den Bürgern und Eigentümern gut genutzt und fanden regen Zuspruch.



Quelle: Professur für Städtebau und Bodenordnung, Universität Bonn, 2012

Abbildung 10: Bürgerversammlung in Dahlem und Hellenthal, Sommer 2012

Ein weiteres sehr wichtiges Ziel der Beteiligung bestand darin, die Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner und deren Mitwirkungsbereitschaft zu erfassen. Die Befragung förderte zutage, dass die Teilnahme- und Mitwirkungsbereitschaft bei Mietern und Senioren im Vergleich zu den Grundstückseigentümern geringer ist. So haben Eigentümer ein Eigeninteresse und mehr Möglichkeiten, bauliche Missstände zu beheben. Problematisch erweist sich vor allem die Tatsache, dass gerade in den sanierungsbedürftigen Ortskernen viele „alteingesessene“ Eigentümer in einem hohen Alter leben. Das Durchschnittsalter der Bewohner liegt bei ca. 50 Jahren.

Zur Begründung der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft wurden bei der schriftlichen Befragung der Eigentümer im Rahmen des Modellprojekts unter anderem folgendes ausgeführt: *„Eigenkapital fehlt“*, *„kleine Rente“*; *„Altersbedingt (85 Jahre)“*, *„ich überlasse das meinen Erben“*.

Oftmals werden von den Eigentümern und Bewohnern sehr hohe Erwartungen an die Gemeinde und an die finanzielle Unterstützung im Rahmen des Projektes formuliert. Als wichtige Voraussetzungen für die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer werden sehr häufig die Finanzierung und Förderung genannt: *„Veränderungen/Modernisierungen sind abhängig von Finanzierungsmöglichkeiten“*. Folgende Anregungen und Wünsche wurden vorgetragen: *„Ladenlokale füllen, der Ortskern ist fast leer!“* sowie *„leerstehende alte Häuser abreißen und Grünanlagen einrichten“*.

Diese wenigen Zitate verdeutlichen bereits das zunehmende Problembewusstsein für die Themen der Innenentwicklung vor Ort aber zugleich auch die hohen Erwartungen der Eigentümer.

4. Organisation des Prozesses

Ein ganz wesentliches Ziel des gesamten Modellprojekts war die Stärkung interkommunalen Kooperation der Gemeinden. Deshalb wurde ein Arbeitskreis als zentrales Steuerungsgremium mit insgesamt 19 Akteuren (Bürgermeister, Gemeinderäten, Kommunalverwaltungen sowie Kreisverwaltung) eingerichtet. Dieser Arbeitskreis (Abb. 11) traf sich während des gesamten Zeitraumes (2011-2013) regelmäßig zu monatlichen Sitzungen und steuerte den gesamten Untersuchungs- und Planungsprozess.

Unter Moderation der Professur für Städtebau und Bodenordnung der Universität Bonn fanden die intensiven Sitzungen zu den vorab abgestimmten Themen statt. In weiteren offenen Workshops wurden weitere Akteure, beispielsweise sachkundige Bürger, Kreisverwaltung, Ärzte, Vertreter von Altenserviceeinrichtungen etc. eingeladen, um auch diese Gruppen aktiv in den Prozess einzubinden und ihre Ideen und Anregungen zu nutzen. Hilfreiche Formen des Prozesses waren auch die gemeinsamen Stärken-Schwächen-Chancen-Risiken-Analysen für die beiden Orte, das Brain Writing sowie gemeinsame Ortsbegehungen.

Eine besondere Herausforderung bestand hierbei oftmals darin, die verschiedenen Akteure auf denselben Kenntnisstand zu bringen und die ortspezifischen politischen und privaten Interessen mit den übergeordneten gemeinsamen Interessen der beiden Gemeinden abzustimmen. Auch deswegen hat sich die intensive Begleitung des Prozesses durch einen externen Moderator als sehr hilfreich erwiesen. Auch konnten dadurch neue Ideen und Input von außen ohne eingebracht werden.



Quelle: Professur für Städtebau und Bodenordnung, Universität Bonn, 2011
Abbildung 11: Arbeitskreissitzung und Ortsbegehung 2011

5. Schlussbetrachtung - Erfolgsfaktoren und Anforderungen

Aufgrund der Erfahrungen aus dem vorgestellten Modellprojekt können folgende Faktoren für einen erfolgreichen Gemeindeentwicklungsprozess benannt werden:

- Einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren ist die Tatsache, dass die beiden Bürgermeister das Thema zur kommunalen „Chefsache“ gemacht haben. Gerade der persönliche Einsatz dieser Personen in Form von persönlicher Ansprache von Eigentümern, Bürgern und Schlüsselakteuren sowie zur Mobilisierung der Gemeindeverwaltung und -politik trägt maßgeblich zum Erfolg von Gemeindeprojekten bei. Über sie können auch weitere Zugpferde gewonnen, wichtige Personen mobilisiert und als Multiplikatoren genutzt werden.
- Weiterhin sind strategische Allianzen und Mitwirkungsbereitschaft der Bewohner sehr bedeutsam, um den Prozess zu unterstützen und zu verstetigen. Gerade durch die Öffentlichkeitsarbeit und Bewohnerinformation, z.B. Visualisierung von leerstehenden Gebäuden und Verteilung der Daseinsvorsorgeeinrichtungen können die Betroffenen sensibilisiert und mobilisiert werden. Dadurch werden die Diskussionen über die Vermeidung und Aktivierung von Leerständen sowie über die Sicherung und Verbesserung der Daseinsvorsorgeeinrichtungen vorangetrieben.
- Der Prozess erfordert erhebliche personelle und instrumentelle Ressourcen. Die Erfahrungen zeigen, dass insbesondere die Anzahl der engagierten und aktiven Personen in kleinen ländlichen Gemeinden sehr begrenzt ist. Auch die personellen Kapazitäten in den Gemeindeverwaltungen sind oft für solche intensiven Prozesse nicht ausreichend, denn die neuen Herausforderungen und die speziellen Fragestellungen gehen über das tägliche Kerngeschäft einer kleineren Gemeindeverwaltung weit hinaus. Ehrenamtliche Mandatsträger sind aufgrund der ohnehin bestehenden Beanspruchung in ihrer zeitlichen Leistungsfähigkeit begrenzt.
- Daher ist eine kompetente Unterstützung durch einen externen Experten und vor allem Moderator für viele ländliche Gemeinden unerlässlich, denn zum einen müssen fundierte Kenntnisse in den Bereichen Daseinsvorsorge, allgemeines und besonderes Städtebaurecht, ökonomische Wirkungen der Siedlungsentwicklung, demografischer Wandel sowie auch Regionalentwicklung vorhanden sein. Zum anderen sind Erfahrungen in der Öffentlichkeitsarbeit, Moderation, Workshops, persönliche Ansprache der Akteure unverzichtbar. Auch die technischen Voraussetzungen in den Gemeinden, u.a. GIS-Systeme zur Datenerhebung, -verarbeitung und Visualisierung sind nicht immer in einer ausreichenden qualitativen Ausstattung vorhanden und müssen häufig von externen Partnern eingebracht werden.
- Beim vorliegenden Modellprojekt kam eine weitere wichtige Besonderheit hinzu. Mit dem Prozess der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen den beiden Gemeinden wurde Neuland beschritten. Dieser musste daher einerseits innovativ und problemorientiert auf die jeweiligen aktuellen Fragestellungen und Problemlagen in den beiden Gemeinden ausgerichtet werden. Andererseits mussten die gesetzlich standardisierten Anforderungen von Vorbereitenden Untersuchungen nach §141 BauGB erfüllt werden, die einen Mindestuntersuchungsrahmen vorgeben.
- Aufgrund der häufig angespannten kommunalen Haushaltssituation erfordern solche Planungsprozesse eine Unterstützung durch Fördermittel, um die genannten Aufgaben bewältigen und ein integriertes Handlungskonzept in angemessener Qualität entwickeln zu können. Dies gilt vor allem für die nachfolgende Umsetzung der geplanten öffentlichen und privaten Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen. Die besonderen Herausforderungen der beiden Gemeinden erfordern dafür innovative Finanzierungs- und Förderungsinstrumente wie beispielsweise revolvingierende Verfügungsfonds in kommunaler Zuständigkeit.
- Insgesamt sollte Gemeindeentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen als offener lernender und kontinuierlicher Prozess gestaltet werden, um auf die damit einhergehenden neuen Herausforderungen eingehen zu können.

“Das sind immer sehr lange Wege und man muss einen langen Atem haben und hinter allem her sein, damit es funktioniert.(...) Genauso werden die Gemeinden die nächsten Jahre am Ball bleiben müssen. Aber das ist ja in allen Bereichen so!“ (Quelle: Interview mit einem Arzt aus einer Eifelgemeinde zum Thema Sicherung der medizinischen Versorgung, 2012)

6. Quellen

- BARMER GEK (Hrsg.), 2010: BARMER GEK Arztreport. Zugriff: <http://www.barmer-gek.de/barmer/web/Portale/Presseportal/Subportal/Infothek/Studien-und-Reports/Arztreport/Arztreport-2010/PDF-Arztreport,property=Data.pdf> [abgerufen am 28. 05.2013].
- BBSR - Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) 2012: Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 20.12.2012: Städtebauförderung des Bundes und der Länder. Zugriff: <http://www.staedtebaufoerderung.info>.
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) 2012: Wohnen und Bauen in Zahlen 2011/2012. Bonn.
- Gemeinsamer Bundesausschuss 2007: Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Bedarfsplanung sowie die Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung. Zugriff: <http://www.g-ba.de/> [abgerufen am 05. 03. 2013].
- Haag, T.; Menzel, P. u. J. Katz, 2007: Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Stuttgart.
- ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW (Hrsg.), 2006: Neue Gebietskategorien für Nordrhein-Westfalen. Dortmund.
- Innovationsagentur Stadtumbau NRW (Hrsg.) 2009: Leerstandsmanagement. Modellprojekt der Innovationsagentur Stadtumbau NRW. Düsseldorf.
- IT.NRW – Information und Technik NRW 26.02.2013: Statistik. Zugriff: <http://www.it.nrw.de/>.
- Kötter, T. et al., 2012: Herausforderungen und Entwicklungschancen für die Dorfkerne und Ortsmitten in Nordrhein-Westfalen. Eine Hilfestellung für die Akteure vor Ort. Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (Hrsg.), Düsseldorf.
- Kuhnt, B. u. N. R. Müllert 2004: Moderationsfibel Zukunftswerkstätten. Verstehen – Anleiten – Einsetzen. Neu Ulm.
- LEADER Aktionsgruppe Südschwarzwald (Hrsg.), 2010: Schwarzwaldort – Lebensort. Projekt zur Aktivierung innerörtlicher Potenziale. Erfahrungen und Ergebnisse.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 31.12.2011. Zugriff: <http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/>.
- Statistisches Landesamt NRW 20. 11. 2012: Regionalstatistischer Online-Atlas NRW. Zugriff: <http://www.statlas.nrw.de/Statlas/viewer.htm>.

Autoren:

Dipl.-Geogr. Sibylle Maringer*

Prof. Dr.-Ing. Theo Kötter*

Dr.-Ing. Sophie Schetke*

*Professur für Städtebau und Bodenordnung,

Institut für Geodäsie und Geoinformation

Universität Bonn

maringer@igg.uni-bonn.de / tkoetter@uni-bonn.de / schetke@uni-bonn.de

Susanne Schön, Helke Wendt-Schwarzburg, Kathrin Wichmann
**Re-Produktionsketten in der Wasser- und Energie-Infrastruktur
in schrumpfenden Regionen**

Können ländliche, vom demografischen Wandel stark betroffene Gemeinden Vorreiter einer nachhaltigen Umstrukturierung ihrer Wasser- und Energieversorgung und regionalen Wertschöpfung aus eigener Kraft werden? In ihrem Beitrag stellen die Autorinnen Ergebnisse aus dem von 2010 bis 2013 laufenden Projekt „RePro – Ressourcen vom Land“ vor. Dabei wird in der Bioenergieregion Wittenberg und der Klimaschutzregion Elbe-Elster der Aufbau von Wertschöpfungsketten erprobt, in denen regionale Sekundärressourcen wie Abwasser, Abwärme, Restholz oder Grünschnitt von den Regionen und für die Regionen genutzt werden. Gezeigt wird, welche Re-Produktionsketten möglich sind, welche Handlungsoptionen Kommunen haben, inwiefern die Re-Produktionsketten einen Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse leisten und welche Vor- und Nachteile die kleinen Public-Private-Partnerships haben, die vor Ort zwischen Kommune, Unternehmen und Bürgern eingegangen werden. Mit dem RePro-Planer steht das erarbeitete Fach- und Prozesswissen interessierten Kommunen unter www.reproketten.de zur Verfügung.

Einleitung

Insbesondere ländliche Gemeinden, die stark vom demografischen Wandel, von Schrumpfung und Alterung betroffen sind, stehen vor vielen Herausforderungen zur gleichen Zeit. Sie müssen trotz chronisch klammer Kassen, weit voneinander entfernter Ortsteile und geringer Siedlungsdichten

- die Daseinsvorsorge für ihre Bewohnerinnen aufrechterhalten,
- überdimensionierte Infrastrukturen anpassen und bezahlbar halten,
- Arbeitsplätze und Erwerbsmöglichkeiten fördern und durch gezielte Maßnahmen ihre Bürgerinnen und Bürger zum Bleiben, besser noch: zum Kommen motivieren.

Damit nicht genug: Klimaschutz und Klimaanpassung sowie die Gestaltung der Energiewende dulden ebenfalls keinen Aufschub. Da hilft nur eins: raus aus dem Teufelskreis.

Geht das? Lässt sich der demografische Wandel tatsächlich als Chance gestalten, wie es das Motto des Wissenschaftsjahrs 2013 verkündet? Können Städte und Gemeinden gar zum Vorreiter einer nachhaltigen Umstrukturierung ihrer Wasser- und Energieversorgung und regionalen Wertschöpfung aus eigener Kraft werden?

Diesen Fragen ist der Forschungsverbund „RePro – Ressourcen vom Land“ nachgegangen. Das Projekt wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Programm „Nachhaltiges Landmanagement“ gefördert und befindet sich in der Endphase. Beteiligt sind fünf Forschungspartner, der Landkreis Wittenberg in Sachsen-Anhalt und die Stadt Uebigau-Wahrenbrück in Brandenburg⁵⁵.

Gemeinsam mit den beiden vom demografischen Wandel stark betroffenen Kommunen untersuchen und erproben wir den Aufbau von regionalen Re-Produktionsketten in der Wasser- und Energieinfrastruktur. In diesen Wertschöpfungsketten werden regionale Sekundärressourcen wie Abwasser, Abwärme, Restholz oder Grünschnitt von den Regionen und für die Regionen genutzt. Der Aufbau solcher Re-Produktionsketten ist verheißungsvoll, verbindet sich darin doch die Hoffnung auf ökologische Zukunftsfähigkeit mit der auf regionalwirtschaftliche Entwicklung in den strukturschwachen Regionen.

Der folgende Beitrag fasst zusammen, welche Erkenntnisse wir nach gut zwei Jahren Entwicklung und Erprobung darüber gewonnen haben,

- was funktioniert und was nicht,
- welche Handlungsoptionen die Gemeinden und die Landkreise haben,
- inwiefern die Re-Produktionsketten einen Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse leisten

⁵⁵ Vgl. Schön, S. (2013): RePro – Ressourcen vom Land: Re-Produktionsketten in der Wasser- und Energieinfrastruktur in schrumpfenden Regionen. In: Nachhaltiges Landmanagement. Eine Herausforderung für alle, S. 62f.

- und welche Vor- und Nachteile die neuen, kleinen Public-Private-Partnerships haben, die vor Ort zwischen Kommune, Unternehmen und Bürgern eingegangen werden.

1. Lohnt sich das? Re-Produktionsketten verbinden nachhaltige Landnutzung mit regionaler Wertschöpfung

Ausgangspunkt des Projekts „RePro – Ressourcen vom Land“ ist die Erfahrung, dass in schrumpfenden Regionen kaum noch treibende Kräfte und vergleichsweise wenig Kapital vorhanden ist. Zwar gibt es oftmals eine Menge an Konzepten, die jedoch meistens in der Schublade liegen bleiben. Gründe? Siehe oben. Deshalb haben wir am Anfang mit unseren beiden Regionalpartnern überlegt, womit man arbeiten kann und wo man sinnvollerweise ansetzt, damit sich über das Projekt hinaus etwas entwickeln kann.

Bioenergieregion Wittenberg	Klimaschutzregion Elbe-Elster
<p>Bevölkerungsentwicklung Der Landkreis Wittenberg liegt im Osten Sachsen-Anhalts. Der Landkreis hat mit knapp 20 Prozent seit 1990 den höchsten Einwohnerverlust zu bewältigen. Bis 2025 werden weitere 23 Prozent Rückgang erwartet. Derzeit leben in 9 Städten bzw. Flächenkommunen auf 1930 km² Fläche etwa 134.000 Einwohner.⁵⁶ Mit einer intensiven kreis- und länderübergreifenden Kooperation und dem Ausbau erneuerbarer Energien betreibt der Landkreis aktiv die Sicherung der Daseinsvorsorge in der überwiegend landwirtschaftlich geprägten Region.</p> <p>Wandel gestalten – Daseinsvorsorge sichern</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demografie-Projekt RunderTischWittenberg, Städtebünde Dübener Heide und Elbe-Elsteraue: Regelmäßige Arbeitstreffen von Landrat und Bürgermeistern • BINGO 2008: Konzept für 100% Ausbau erneuerbarer Energien mit den Kreisen Anhalt-Bitterfeld, Nordsachsen und Stadt Dessau-Roßlau • RePro 2010-2013: Mit regional verfügbaren Ressourcen Re-Produktionsketten aufbauen • VisNova 2011-2014: Gemeinsam mit Nordsachsen Projekte zur Energie der Zukunft anstoßen • VisionAnhalt2025: Grundlagen für eine interkommunale Planung mit Win-Win-Chancen legen • W³ Energieflächenpolitik 2013-2015: Den Kreiskoordinator als „Kümmerer“ für die regionale Energiewende etablieren 	<p>Bevölkerungsentwicklung Die Klimaschutzregion Elbe-Elster liegt im äußersten Südwesten Brandenburgs. Im Landkreis leben rund 112.000 Einwohner, etwa 15 Prozent weniger als 1990. Bis 2030 wird mit einem weiteren Rückgang von knapp 22 Prozent gerechnet.⁵⁷ In der Stadt Uebigau-Wahrenbrück leben derzeit auf 134 km² Fläche 5.700 Einwohner in 21 Ortsteilen. Dank gut aufgestellter Unternehmen der Elektro- und Windenergie sowie Landwirtschaft steigt das Arbeitsplatzangebot vor Ort seit Jahren stetig.</p> <p>Wandel gestalten – Daseinsvorsorge sichern</p> <ul style="list-style-type: none"> • Energieort 2009: Als Modellkommune den Weg von den alten Energien zu den erneuerbaren Energien aufzeigen • Schülerakademie seit 1996: Die Fachkräfte von Morgen vor Ort halten und ausbilden • RePro 2010-2013: Mit regional verfügbaren Ressourcen Re-Produktionsketten aufbauen • MORO Regionale Daseinsvorsorge 2012/13: Regionale Leitprojekte im Bereich Energie und (Ab)Wasser umsetzen • Klimaschutzkonzept 2013: Klimabilanz und Energieeffizienz im Gebäudebestand verbessern und die Nebenkosten für Bürger bezahlbar halten • W³ Energieflächenpolitik 2013-2015: Das Transformationszentrum „Regionale Energiewende“ im Industriedenkmal Louise aufbauen

Der zentrale Ansatzpunkt war, etwas zu initiieren, das sich unternehmerisch trägt. Bei der Frage, was es noch gibt, identifizierten wir gemeinsam die zwei Bereiche (1) Infrastrukturbetreiber und (2) Abfallstoffe. Und weil im Infrastrukturbereich aufgrund von demografischem Wandel und Klimawandel ohnehin Handlungsdruck besteht, Sekundärressourcen als Güter zunehmend wichtiger werden und regionale Wertschöpfung immer konsensfähig ist, haben wir das zum Kern des Projekts gemacht.

⁵⁶ 5. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt (2010)

⁵⁷ Angaben laut Bevölkerungsvorausschätzung 2010 bis 2030 des Landesamtes für Bauen und Verkehr (2012)

Als nächstes haben wir nach den unternehmerischen Möglichkeiten gefragt, die in Abfallstoffen wie Abwasser, Abwärme, Restholz, Grünschnitt oder bisher brachliegenden Flächen stecken. In Ressourcen vom Land also, die in der Regel in ländlichen Gemeinden vorhanden sind, oft aber nicht genutzt werden (Abbildung 1).



Abbildung 1: Grünschnitt entlang eines Entwässerungsgrabens bei Wörlitz im Landkreis Wittenberg

Dabei wurden nicht nur konkrete Projekterträge, Gewinne und Renditen untersucht, sondern darüber hinaus die stofflich-energetischen und wirtschaftlich-sozialen Auswirkungen auf regionaler Ebene betrachtet. Wir haben analysiert, ob und unter welchen Bedingungen sich mit der Nutzung der Sekundärressourcen sowohl die stofflich-energetische als auch die wirtschaftlich-soziale Re-Produktionsfähigkeit der Regionen erhalten oder sogar verbessern lässt. Dabei beziehen wir uns auf das Konzept der (Re)Produktivität von Biesecker/Hofmeister(2006)⁵⁸, das auf einem um soziale und ökologische Aspekte erweiterten Wirtschafts- und Wohlstandsbegriff beruht. Es dient als Basis für eine zukunftsfähige Kreislaufwirtschaft und ein nachhaltiges Stoffstrommanagement, die zugleich re-produktiv und regional orientiert sind.⁵⁹

Das heißt

- die eingesetzten stofflichen und energetischen Materialien und natürlichen Grundlagen werden re-produziert und damit erhalten,
- die wirtschaftlichen und sozialen Grundlagen der Menschen in ihren verschiedenen Rollen und ihrem lokalen Bezug werden re-produziert, also erhalten oder verbessert.

Konkret bedeutet das in unserem Fall,

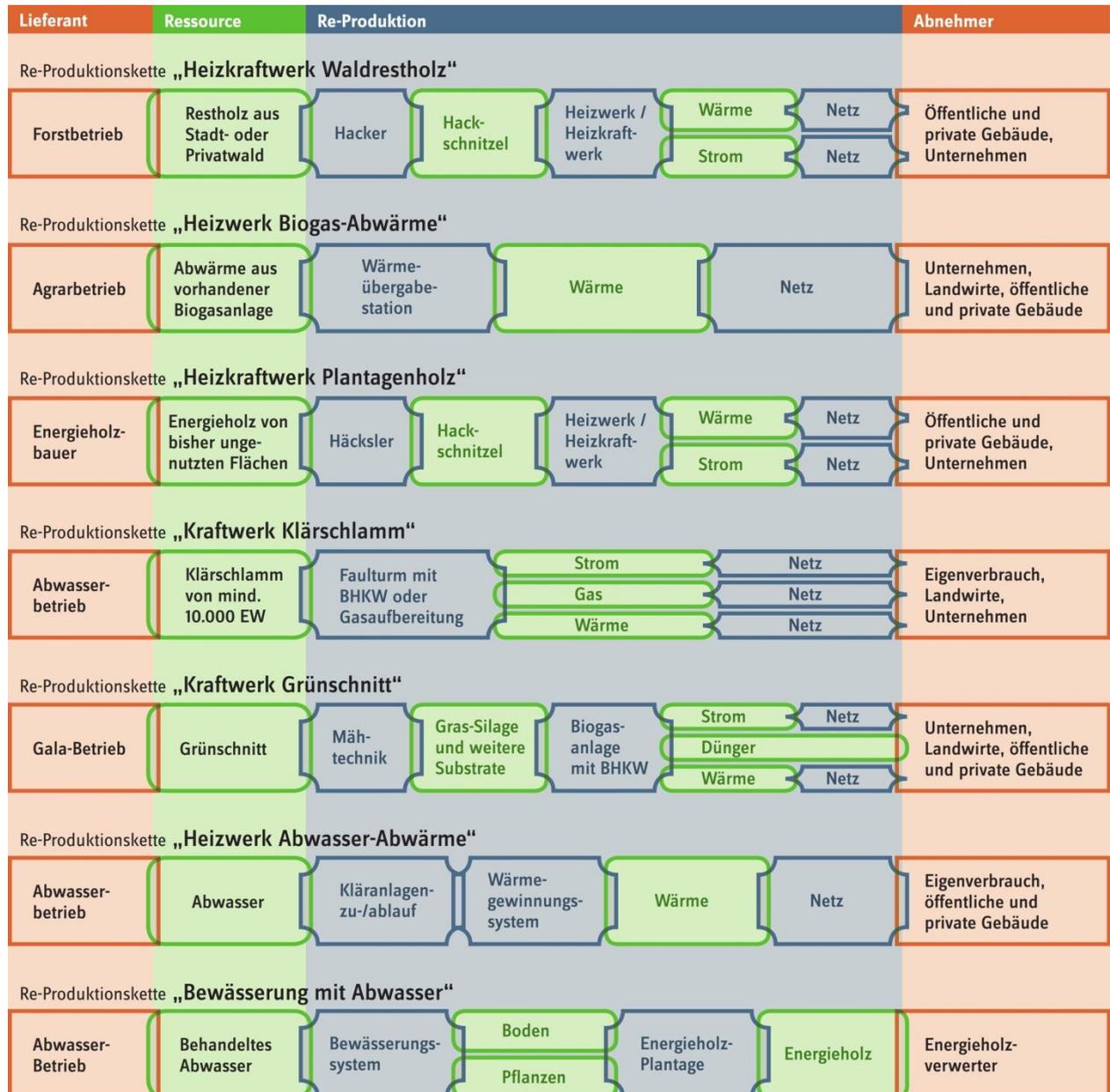
- die Wasser- und Energie-Infrastrukturleistungen bezahlbar aufrechtzuerhalten,

⁵⁸ Biesecker / Hofmeister (2006): Die Neuerfindung des Ökonomischen. Ein (re)produktionstheoretischer Beitrag zur Sozial-ökologischen Forschung, München

⁵⁹ Zu re-produktiven Unternehmenskonzepten und Stoffkreisläufen vgl. auch Raber / Wendt-Schwarzburg / Dierich (2013)

- die (noch) vorhandenen materiellen und unternehmerischen Potenziale zu aktivieren, um Wertschöpfung in der Region zu halten und zurückzuholen,
- den Innovationsdruck auf die Infrastrukturen zu nutzen, um regionale Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen und das Selbstbild der Regionen zu verbessern.⁶⁰

Im ersten Schritt wurde dazu ein Portfolio aus sieben Re-Produktionsketten rund um die Wasser- und Energie-Infrastruktur erarbeitet, die unter heutigen Bedingungen technisch umsetzbar, wirtschaftlich betreibbar und ökologisch und sozial verträglich sind (Abbildung 2).



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 2: Re-Produktionsketten zur Nutzung ländlicher Sekundärressourcen;

⁶⁰ Zur ökonomischen, ökologischen und sozialen Re-Produktionsfähigkeit vgl. Yildiz / Drießen / Pobloth / Schön (2012)

Re-Produktionsketten heißen sie auch deshalb, weil sie immer Abfälle zu Ressourcen und häufig Konsumenten zu Produzenten machen. Diese Übersicht dient Bürgermeistern, Regionalentwicklern, Wirtschaftsförderern und Unternehmern als Anregung und Überblick über die sich bietenden Möglichkeiten.

Angesichts steigender Preise für Energie und Rohstoffe interessieren sich Kommunen und Unternehmen sehr für den Aufbau solch wirtschaftlicher und stofflich-energetischer Re-Produktionsketten. Denn in ihnen wird aus Klärschlamm oder Grünschnitt Strom für den Eigenverbrauch oder die Direktvermarktung. Aus Abwasser- und Biogas-Abwärme wird Nahwärme oder Kälte, mit denen kommunale Gebäude, Gewerbebetriebe oder Wohnhäuser versorgt werden können. Aus Restholz oder Energieplantagenholz werden Holzhackschnitzel, die regional vermarktet werden können.

Jede der Re-Produktionsketten ermöglicht grundsätzlich einen regionalen Wertkreislauf bei nachhaltiger Nutzung der verfügbaren Ressourcen und Flächen.⁶¹ Ob eine konkrete Nutzung vor Ort wirtschaftlich möglich ist, muss natürlich in jedem Einzelfall untersucht werden. Darüber hinaus sind weitere Wertschöpfungsketten, beispielsweise auf der Basis von Sekundärressourcen wie Pferdemist oder biogenen Abfällen denkbar und möglich. Diese wurden im Projekt "RePro - Ressourcen vom Land" jedoch nicht untersucht.

2. Stadt im Aufbruch: Re-Produktionsketten ermöglichen lokal angepasste Infrastrukturen

Insgesamt drei Re-Produktionsketten befinden sich in Uebigau-Wahrenbrück im Elbe-Elsterkreis und in Gräfenhainichen im Kreis Wittenberg dank des politischen Willens der Entscheider und engagierter Unternehmen und Bürger im Aufbau:

- das Heizkraftwerk Waldrestholz für das Nahwärmenetz in Gräfenhainichen,
- die Bewässerung einer Energieholzplantage mit gereinigtem Abwasser an der Teichkläranlage Winkel in Uebigau-Wahrenbrück (Abbildung 3),
- das geplante Nahwärmenetz in den Ortsteilen Rothstein und Prestewitz der Stadt Uebigau-Wahrenbrück. Es kombiniert die Nutzung von Biogas-Abwärme mit der von Holz und soll hier als Beispiel vorgestellt werden (Abbildung 4).

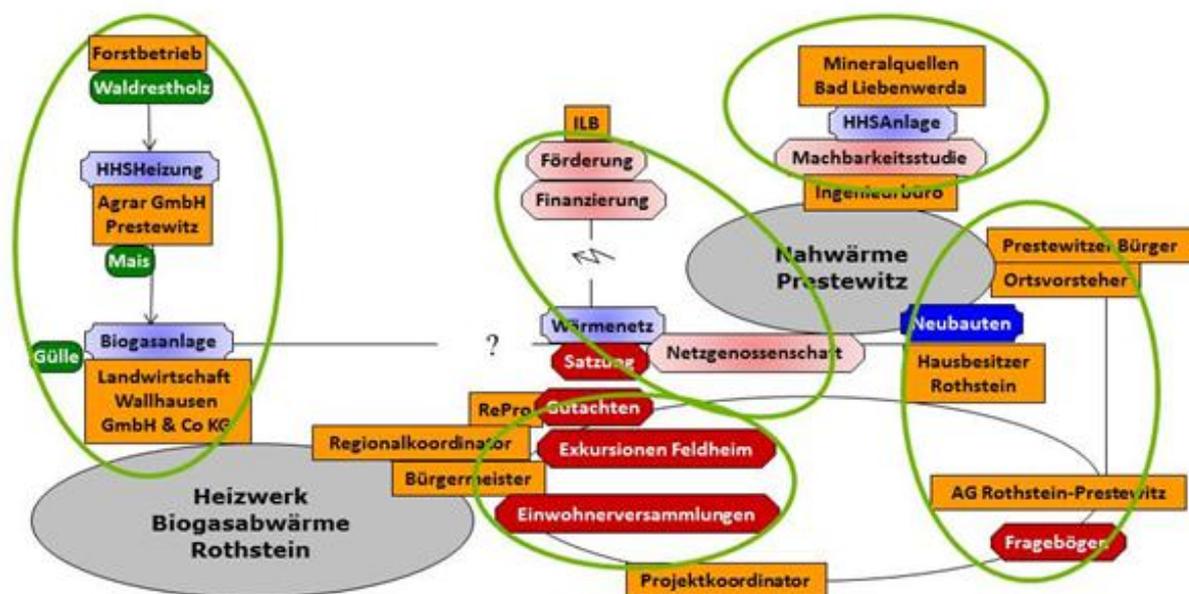


Abbildung 3: Gereinigtes Abwasser der Teichkläranlage Winkel, Stadt Uebigau-Wahrenbrück

⁶¹ Den Zusammenhang zwischen demografischer Entwicklung und Landnutzung diskutieren Behrens/ Dehne / Hoffmann im Diskussionspapier Nachhaltiges Landmanagement Nr. 3 (2012)

Die Konstellation in Abbildung 4 zeigt, welche Elemente für die Realisierung des Nahwärmenetzes miteinander verknüpft werden müssen, ihre Nähe bzw. Entfernung zueinander sowie den aktuellen Status der Beziehung, die vorhanden, nicht vorhanden oder konfliktbehaftet sein kann.⁶²
 Zentrale Elemente sind:

- Der Bürgermeister sowie die beiden Landwirtschaftsbetriebe und der Forstbetrieb des Landes Brandenburg als wichtige Akteure, denn sie verfügen über die Reststoffe Gülle und Holz.
- Die Hausbesitzer in Rothstein und Prestewitz mit ihren oftmals erneuerungsbedürftigen Heizungsanlagen.
- Die Ressourcen aus dem Projekt „RePro – Ressourcen vom Land“. Dazu gehören die Regional Koordinatorin, ein weiterer Projektkoordinator mit Fach- und Ortskenntnis und das RePro-Fachteam.



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 4: Konstellation des geplanten Nahwärmenetzes in den Ortsteilen Rothstein und Prestewitz der Stadt Uebigau-Wahrenbrück

Das Fachteam prüft die Machbarkeit der Re-Produktionskette: Können die Reststoffe der Landwirtschaftsbetriebe für den Aufbau eines Wärmenetzes genutzt werden? Unter ökonomisch, ökologisch und sozial vertretbaren Bedingungen, wohlgemerkt.

Die Antwort lautet ja, wenn sich mindestens 100 Haushalte anschlusswillig erklären. Mit den Hackschnitzeln aus Waldrestholz vom nah gelegenen Forstbetrieb des Landes Brandenburg in Doberlug-Kirchhain und der Abwärme der Biogasanlage in Rothstein steht ein ausreichender regionaler Ressourcenmix zur Verfügung. Die Versorgungssicherheit für die künftigen Nutzer ist durch Lieferverträge zwischen Stadt und Forstbetrieb sowie Agrarbetrieben gesichert. Die langgestreckte Ortslage des Straßendorfs kann mit

⁶² Die Konstellationsanalyse ist eine u.a. von inter 3 entwickelte Methode der Innovationsforschung. Damit können natürliche, technische, institutionelle und Zeichen-Elemente gemeinsam abgebildet und zueinander in Beziehung gesetzt werden. Die Visualisierung dient als Plattform zur Verständigung von Akteuren verschiedener Fachdisziplinen und zur diskursiven Fortentwicklung von Innovationsprojekten (vgl. Schön, S. et al. (2007): Handbuch Konstellationsanalyse. Ein interdisziplinäres Brückenkonzept für die Nachhaltigkeits-, Technik-, und Innovationsforschung. München)

zwei Heizwerksstandorten so geplant werden, dass das Netz kompakt gebaut und Kosten gespart werden können.

Daraufhin wurde auf Einwohnerversammlungen und in Einzelgesprächen über die Möglichkeit einer neuen, regionalen und semizentralen Wärmeversorgung informiert. Interessierte Bürger gründeten eine Arbeitsgruppe und treiben das Projekt voran. Mit Exkursionen zu Kommunen, die ähnliche Projekte bereits erfolgreich betreiben, mit Fragebögen zum Wärmebedarf, weiteren Wirtschaftlichkeitsanalysen und der Erarbeitung eines konkreten Anschluss- und Wärmepreises konnten die Bürger nach und nach von den Vorteilen eines Nahwärmenetzes überzeugt werden. Mittlerweile haben mehr als 80 Haushalte erklärt, sich an das Nahwärmenetz anschließen zu wollen. Eine Bürgerenergiegenossenschaft als Betreiber des Netzes befindet sich in der Gründung.

Für diese Entwicklung genügt Fachkompetenz allein allerdings nicht. Nur wer Vertrauen hat, kann sich dafür "erwärmen", die Versorgung des eigenen Heimes in andere Leute Hände zu legen.⁶³ Dieses Vertrauen erhielten der Bürgermeister, die alteingesessenen Unterstützer des Projekts und der ebenfalls aus der Region stammende Diplomingenieur aus dem RePro-Team dank ihres langen Atems und ihrer erwiesenen Fachkompetenz. Dazu beigetragen hat nicht zuletzt, dass die Stadt 2012 schon zum dritten Mal eine Erneuerbare Energiemesse inklusive Fachtagung auf die Beine stellt, auf der Bürgerinnen und Bürger sich rund um das Thema informieren, mit Fachleuten ins Gespräch und mit Anbietern u.a. von Solar-, Wind-, Holzhackschnitzel- und Geothermieanlagen ins Geschäft kommen können (Abbildung 5).

Für die Gesamtfinanzierung des Netzes – insgesamt der aufwändigste Teil der Projektumsetzung – steht die Stadt im Frühjahr 2013 in intensiven Verhandlungen mit der regionalen Sparkasse und der Investitionsbank des Landes Brandenburg. Der Teufel steckt wie so häufig im Detail: In diesem Fall beispielsweise in Förderrichtlinien, die eine Förderung an eine bestimmte Wärmeabnahmemenge pro Fläche knüpfen, was für eine Flächenkommune wie Uebigau-Wahrenbrück schwierig zu erreichen ist. Doch der Bürgermeister bleibt am Ball und im Gespräch über eine geeignete Anschubfinanzierung mit ILB, DKB, KfW, dem Finanzministerium des Landes Brandenburg und dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), das Förderprogramme im Bereich „Heizen mit erneuerbaren Energien“ und das Marktanzreizprogramm „Rückenwind für den kommunalen Klimaschutz“ umsetzt.



Abbildung 5: Bürgermeister Andreas Claus eröffnet am 8. Juni 2012 die 3. Erneuerbare Energiefachtagung in Uebigau-Wahrenbrück

⁶³ Zur Konstruktion von Glaubwürdigkeit vgl. Köhnken, G. (1990), S. 162-167

Ob Mindest- oder Höchstmengen, Erreichbarkeiten oder technische Umsetzung: Deutlich sichtbar wird, dass die politisch gewollte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sinnvoll nur zu erreichen ist, wenn Standards und Regelwerke hinreichend auf regionale Unterschiede hin angepasst werden können. Dann nämlich können pro-aktive Entscheider und engagierte Bürger mit langem Atem aus den vorhandenen Ressourcen auch in schrumpfenden Regionen lokal angepasste Infrastrukturen und regionale Wertkreisläufe auf die Beine stellen und in Gang bringen. In Uebigau-Wahrenbrück beispielsweise unter dem Motto „Gemeinsam wird WATT draus“.

3. **Dran bleiben: Den Aufbau von Re-Produktionsketten zur Chefsache machen**

Die detaillierte Beschreibung der Aktivitäten in Rothstein und Prestewitz macht exemplarisch deutlich, warum bereits in der Projektlaufzeit so viel erreicht werden konnte:

- Beide Regionalpartner waren politisch und fachlich vom Konzept überzeugt und wollten den Erfolg.
- Sie hatten Projektmittel für Regionalkoordinatoren und Machbarkeitsstudien zur Verfügung.
- Das RePro-Fachteam stand beim Aufbau „ungewohnter“ technischer Konzepte und Allianzen als Unterstützer und Überzeuger bereit.
- Die Kommunikation richtete sich treffgenau an die, die zu erreichen und zu überzeugen waren.

Der Bürgermeister, die Kreisentwicklerin und die Regionalkoordinatoren haben mit Hinz und Kunz geredet: mit Betrieben, Flächeneigentümern, Bürgern, bekannten und neuen Planungsbüros, Genehmigungsbehörden, mit dem RePro-Fachteam. Immer wieder, bis sich herausgeschält hat, was wirklich geht und wer wirklich interessiert ist und auch investieren würde. Dazu musste Schritt für Schritt gezeigt werden, wie die einzelnen Re-Produktionsketten technisch und organisatorisch umgesetzt werden können, welche Verfahren nachhaltig und technisch ausgereift sind und worauf unbedingt zu achten ist. Hierbei hatten die Regionalkoordinatoren die Rückendeckung durch das fachlich breit aufgestellte Projektteam, das in jeweils erforderlicher Besetzung vor Ort war.

Und es musste genau gerechnet werden, was zum Teil mit betriebswirtschaftlichen Studien aus dem Projekt heraus unterstützt werden konnte. Diese Kombination aus bekannten und verantwortlichen Ansprechpartnern vor Ort, langjähriger Umsetzungserfahrung und fachlicher Kompetenz hat viel Vertrauen geschaffen, so dass Menschen bereit sind, eigenes Geld für die Realisierung der Re-Produktionsketten in die Hand zu nehmen.

Dabei stellen sich die neuen Allianzen zwischen Kommune, örtlichem Landwirtschaftsbetrieb, Bürgern und möglichen Investoren, beispielsweise für den Netzausbau, nicht von selbst ein. Sie müssen aufwändig initiiert und begleitet werden, damit sie im Alltagsgeschäft den Beteiligten nicht immer wieder aus dem Blick geraten, weil sie außerhalb der üblichen Routinen liegen.

Auch verlangsamt die Klärung gemeinsamer Interessen und das Ausräumen berechtigter Einzel- und Gemeinwohlinteressen in diesen kleinen Public-Private-Partnerships häufig den Projektfortschritt. Gründe liegen unter anderem darin, dass erstrebenswerte Wohlfühlwirkungen jenseits kurzfristiger Erträge und Renditen oft nicht sofort erkennbar sind, aber auch darin, dass manche Beteiligte mit Aushandlungsprozessen im Wirtschaftsleben nicht so vertraut sind. Und so brauchen Projekte wie diese aktive Treiber, Landmanager oder Kümmerer vor Ort, die am Ball bleiben, neutral sind und das erforderliche Prozesswissen haben. Gut also, wenn lokale Infrastrukturprojekte Chef(innen)sache sind!

4. **Regionale Verwertung von Sekundärressourcen: Der RePro-Planer macht's möglich**

Ziel des RePro-Forschungsteams ist es, nach dem Ende des Projekts im Frühjahr 2013 etwas Lebensfähiges zu hinterlassen. Dies gilt für die Modellregionen und darüber hinaus für alle interessierten Kommunen, die mit dem im Projekt erarbeiteten RePro-Planer eigene Re-Produktionsketten aufbauen können sollen.

Für die angestoßenen drei Re-Produktionsketten haben wir unser Ziel erreicht, die Projekte werden weiter wachsen und gedeihen. Aber ansonsten? Sind die Erfolgsbedingungen nach dem Projekt andere als im Projekt? Im Prinzip nein.

Allerdings müssen die Regionalkoordinatoren jetzt anderweitig finanziert werden, was in Kommunen, die unter Haushaltsaufsicht stehen, nicht ganz einfach ist. Aber machbar, zum Beispiel, indem gezielt passende Förderprogramme genutzt werden, wie u.a. die Kommunalrichtlinie Klimaschutz, die die Stelle ei-

nes Klimaschutzmanagers bezuschusst. Oder indem auftretende Forschungsfragen in einem Anschlussprojekt untersucht werden, wiederum mit Regionalkoordinatoren vor Ort.⁶⁴ Oder indem der Bürgermeister verwaltungsintern operative Aufgaben so effizient verteilt, dass ihm mehr Zeit für das „strategische Geschäft“ einer zukunftsfähigen Sicherung der Daseinsvorsorge bleibt...

Für alle künftigen RePro-Regionen stehen im Frühjahr 2013 mit dem RePro-Planer das notwendige technisch-wirtschaftliche Wissen sowie raum- und umweltbezogene Analysen für die Umsetzung der Re-Produktionsketten unter www.reproketten.de zur Verfügung (Abbildung 6). Im RePro-Planer haben wir die Erkenntnisse zu den sieben Re-Produktionsketten und die Erfahrungen beim Aufbau der Ketten zusammengefasst. Der RePro-Planer ist modular aufgebaut und richtet sich an Laien, die über technisches, wirtschaftliches und planerisches „Halbwissen“ verfügen. Er ersetzt das RePro-Fachteam, das es nach dem Projektende nicht mehr geben wird.



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 6: Der RePro-Planer: In vier Schritten zur regionalen Ressourcennutzung

⁶⁴ Das Anschlussprojekt heißt in diesem Fall „Wachstum | Widerstand | Wohlstand als Dimensionen regionaler Energieflächenpolitik“ und wird von 2013 bis 2016 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert. Nähere Informationen unter <http://w3-energieflaechenpolitik.de>

Mit dem RePro-Planer können Nutzer in vier Schritten alle wichtigen Fachinformationen zum Aufbau von Wertschöpfungsketten abrufen und sich informieren, wann welche Fachexperten und Behörden einzubinden sind:

1. **Informieren:** Welche Ressourcen geeignet sind und wie man die Leute aus verschiedenen Bereichen miteinander ins Geschäft bringt, darüber informieren Flyer und die Broschüren der Reihe „RePro kompakt“.
2. **Potenziale erkennen:** Steckbriefe und ein Kurz-Check zu jeder Kette zeigen, welche Sekundärressourcen vor Ort erschlossen werden können und was sich daraus machen lässt.
3. **Aufbau planen:** Ausführliche und praxisnah aufbereitete Fachinformationen und Checks helfen den Aufbau einer Re-Produktionskette konkret zu planen.
4. **Umsetzung vorbereiten:** Zu weiteren Themen wie Finanzplanung, Risikomanagement oder der Entwicklung geeigneter Betreiberformen stehen ebenfalls Fachinformationen und Checklisten zur Verfügung.

Wie gut der RePro-Planer interessierte Kommunen tatsächlich beim Aufbau von Re-Produktionsketten unterstützt, erproben wir in der letzten Projektphase. Wenn auch Sie es ausprobieren wollen, melden Sie sich bei uns.

Schluss

Damit sind wir angetreten: Die regionale Re-Produktionsfähigkeit zu erhalten oder gar zu verbessern. Hat das geklappt?

Zunächst die Ernüchterung: Der Aufbau von RePro-Ketten ist sehr aufwändig. Das Beispiel Rothstein-Prestewitz zeigt, wen man alles unter einen Hut und miteinander ins Geschäft bringen muss. Ein Landmanager ist daher unbedingt erforderlich. Und man hat vergleichsweise hohe Kommunikations- und Institutionalisierungskosten, weil vielfältige Vertragsbeziehungen, wie beispielsweise eine Betreibergesellschaft und/oder Genossenschaft, zwischen unterschiedlichen Akteuren aufgebaut und geschlossen werden müssen.

Aber – und das sind die Aussagen unserer Regionalpartner – es lohnt sich aus anderen Gründen: Es passiert etwas und das wird wahrgenommen und honoriert. Und es passiert nicht nur irgendwas, sondern ökologisch, ökonomisch und sozial Sinnvolles. Mit lokalen Infrastrukturprojekten „wird Beschäftigung gesichert“, „engagieren sich junge Leute“, „werden Häuser (um)gebaut und modernisiert“, „ist man weniger abhängig von Entscheidungen und Preisen großer Unternehmen von außerhalb“ und nicht zuletzt „wird die Versorgung langfristig sicherer“, bei „stabilen Leistungen und Preisen für Wasser, Abwasser, Wärme“. Insgesamt wird eine Stärkung der Gemeinde möglich, die – auch wenn das nicht so offensiv vertreten wird – beim kommunalen Konkurrenzkampf hilft. In einer schrumpfenden Gemeinde ist das nicht nichts. Und anderswo auch nicht.⁶⁵

⁶⁵ Zum Zusammenhang von Infrastruktur und Wohlstand vgl. Ansmann / Wendt-Schwarzburg / Dierich (2013)

Literatur

- Ansmann, Till / Wendt-Schwarzburg, Helke / Dierich, Axel (2013): Machen Kläranlagen glücklich? Vom Zusammenhang zwischen Infrastruktur und Wohlstand. In: Machen Kläranlagen glücklich? Ein Panorama grenzüberschreitender Infrastrukturforschung, h.g. von Susanne Schön / Shahrooz Mohajeri / Meinolf Dierkes, Berlin
- Behrens, H./ Dehne, P./ Hoffmann, J. (2012): Demografische Entwicklung und Landnutzung. Diskussionspapier Nachhaltiges Landmanagement Nr. 3, hg. vom Leibniz-Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF) e.V., Müncheberg
- Biesecker, Adelheid / Hofmeister, Sabine (2006): Die Neuerfindung des Ökonomischen. Ein (re)produktionstheoretischer Beitrag zur Sozial-ökologischen Forschung, München
- Köhnken, Günter (1990): Glaubwürdigkeit. Untersuchungen zu einem psychologischen Konstrukt. In: Fortschritte der psychologischen Forschung, Bd. 5, München
- Landesamt für Bauen und Verkehr (Hg.) (2012): Berichte der Raumb Beobachtung. Bevölkerungsvoraus-schätzung. Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg 2011 bis 2030, Zugriff unter <http://www.lbv.brandenburg.de/623.htm>
- Raber, Wolf / Wendt-Schwarzburg, Helke / Dierich, Axel (2013): Vom Abwasser und anderen Rohstoffen. Unternehmerisches Denken für eine nachhaltige Entwicklung. In: Machen Kläranlagen glücklich? Ein Panorama grenzüberschreitender Infrastrukturforschung, h.g. von Susanne Schön / Shahrooz Mohajeri / Meinolf Dierkes, Berlin
- Schön, Susanne (2013): RePro – Ressourcen vom Land: Re-Produktionsketten in der Wasser- und Energieinfrastruktur in schrumpfenden Regionen. In: Nachhaltiges Landmanagement. Eine Herausforderung für alle, hg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn, S. 62f
- Schön, S. / F. Drießen/ S. Pobloth/ Ö. Yildiz (2012): Neue Wege für zukunftsfähige Infrastrukturen in schrumpfenden Regionen, In: Technikfolgenabschätzung - Theorie und Praxis, 21. Jg, Heft 1, Juli 2012, S. 80-84
- Schön, Susanne et al. (2007): Handbuch Konstellationsanalyse. Ein interdisziplinäres Brückenkonzept für die Nachhaltigkeits-, Technik-, und Innovationsforschung, München
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2010): 5. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung 2008 bis 2025, Zugriff unter <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/prognose/index.html>
- Yildiz, Ö./ Drießen, F./ Pobloth, S./ Schön, S. (2012): Re-Produktionsketten als Ansatz ko-evolutionärer Regionalwirtschaft: Wasser- und Energieinfrastrukturen im ländlichen Raum. Ökologisches Wirtschaften Heft 1/12, S. 30-36

Bearbeiterinnen

Dr. Susanne Schön | Helke Wendt-Schwarzburg
inter 3 Institut für Ressourcenmanagement
schoen@inter3.de | wendt-schwarzburg@inter3.de

Kathrin Wichmann
Technische Universität Berlin
kathrin.wichmann@tu-berlin.de

Bildnachweis

Felix Drießen (Abbildung 1), Erwin Noack (Abbildung 3), Stadt Uebigau-Wahrenbrück (Abbildung 5)

Heidrun Hiller

DIY: Zeitbanken, Tauschringe, Seniorengenossenschaften – neue alte Selbstgestaltungsräume der Gesellschaft

Einführung

Die auf den Kopf gestellte Bevölkerungspyramide stellt Generationenvertrag und Rentensystem in Frage. Die Sorge nach der Absicherung des Lebensunterhaltes beginnt für einen zunehmenden Teil der Gesellschaft jedoch nicht erst mit dem Eintritt in das Rentenalter: Minijobs, Zeitarbeit, befristete und prekäre Beschäftigungsverhältnisse, Aufstocker, Mindestlohndebatte, Inflation, rasant steigende Lebenshaltungskosten. Kinder als Armutsrisiko. Das Auseinanderdriften der sozialen Schere. Alle Bildungsgrade, alle Generationen sind betroffen.

Auch alle Regionen Deutschlands. Diese jedoch in sehr unterschiedlicher Ausprägung. Während Schrumpfungsregionen individuelle Strategien entwickeln (müssen), um Infrastrukturangebote und Angebote der Daseinsvorsorge zu erhalten, um die Lebensqualität in besonders betroffenen Regionen soweit zu sichern, dass ein Verbleib der Bewohner langfristig möglich ist, liegt der planerische Schwerpunkt anhaltend prosperierender Landkreise auf der ordnungspolitischen Steuerung von Wachstum und Entwicklung. Die Vielseitigkeit der Regionen Deutschlands wurde immer und wird noch heute von ihren Bewohnern – und Besuchern – sehr geschätzt. Im Hochaunus lebt es sich anders als in Sachsen-Anhalt.

Die Herausforderungen, denen sich die so genannten „Strukturschwachen Regionen“ stellen müssen, sind vergleichbar aber nicht gleich. Die Folgen wirtschaftlicher Transformationsprozesse in Industrieregionen und der Erhalt von Nahverkehr und Versorgung in dünnbesiedelten, agrarisch geprägten Regionen erfordern verschiedene Lösungen. Die Mitdenker und Mitgestalter sind jeweils vor Ort: Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen lässt Innovation und Individualität bei den Lösungswegen zu. Und erhöht die Akzeptanz und die Bereitschaft zur aktiven Mitwirkung bei der Umsetzung struktureller Veränderungen, selbst bei vorerst schmerzhaft erscheinenden kommunalen Sparmaßnahmen.

Wenn die wirtschaftliche Tragfähigkeit nicht mehr gewährleistet ist, ziehen sich kommerzielle Angebote aus der Region zurück: Kinos, Schulen, Theater müssen schließen, das Nahverkehrsnetz wird grobschichtiger, Einkauf, Arzt und Dienstleistungsangebote konzentrieren sich in den Klein-, Mittel- und Großstädten. Die Attraktivität des Lebensumfeldes sinkt erheblich, wer nicht selbst mobil ist denkt über Umzug nach. Oder über Bürgerbusse, Nahversorgung über solidarische Landwirtschaftsnetzwerke (community supported agriculture), ein neues Dorfvzentrum⁶⁶, Tauschringe und andere Formen der Selbst- und Nachbarschaftshilfe. Der Wunsch nach Erhalt, nach Entwicklung des eigenen Lebensumfeldes, des Dorfes, der Stadt, motiviert fast jeden Betroffenen – und kann erstaunlich einfache und tragfähige Lösungen zutage bringen. Diese neuen, höchst kreativen Formen bürgerschaftlichen Engagements schaffen individuelle Entfaltungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten, die der Einzelne und die Gemeinschaften nicht mehr missen wollen. Große Potenziale also. Nicht nur in Schrumpfungsregionen.

Mit regionalem Strukturwandel, mit gänzlichen Strukturbrüchen sind wir in Europa nicht allein: *im Juli 2013 waren 61.50% aller jugendlichen Griechen arbeitslos, in Spanien 56,00% und in Kroatien 52%*⁶⁷. Viele resignieren, einige wandern aus. Aber zunehmend finden die Betroffenen eine Lösung in den eigenen Fähigkeiten, das Fehlende bleibt außen vor: Geld spielt keine Rolle mehr: Selbst- und Nachbarschaftshilfen, Do-it-yourself und vielfältige andere Formen alternativer Wirtschaftssysteme etablieren sich in Regionen höchster Arbeitslosigkeit aber durchaus auch in wirtschaftlich prosperierenden Städten. Worin liegen Reiz und Chance dieser Systeme?

⁶⁶ vgl.: www.dorv.de

⁶⁷ vgl. <http://www.finanzen.net/nachricht/aktien/ROUNDUP-Arbeitslosigkeit-in-Europa-stagniert-2688690>
(Stand: 27.10.2013)

Die Idee der solidarischen Wirtschaftssysteme

Vorerst der Versuch einer Klärung: Was versteckt sich hinter den Begriffen der alternativen oder auch „solidarischen Wirtschaftssysteme“, der „Solidarökonomie?“ Sie folgen dem Selbsthilfeprinzip auf Basis von kostenlosem Leistungs- und Warenaustausch zwischen ihren Mitgliedern. Ziel ist, allen Menschen gleichen Zugang zum Leistungsaustausch zu ermöglichen, also ihre Fähigkeiten, Talente und Erfahrungen der Gesellschaft zugänglich zu machen, auch wenn sie diese auf dem Arbeitsmarkt nicht oder nicht mehr platzieren können. Zu den solidarischen Wirtschaftssystemen gehören Tauschringe und Tauschbörsen, die Zeitbanken sowie die Barter-Clubs. Solidarische Prinzipien verfolgen ebenfalls die Konzepte der community supported agriculture (CSA), die Regional- und Sozialwährungen und die auf Zeitguthaben basierenden Konzepte der Seniorengenossenschaften. Der Kanadier Michael Linton organisierte 1983 mit dem ersten Local Exchange Trading System (LETS), eine Wirtschaftsform, in der die Mitglieder ihre Dienste ohne kanadische Dollar tauschen konnten. LETS wurde zum Prototyp für viele Alternativ-Währungssysteme, deren Verrechnungseinheit zeitbasiert ist und die dann Time Dollars, Quarters oder auch Minutos heißen.

Sie alle verbindet, dass sie sich - soweit als möglich - bargeldloser Verrechnungssysteme bedienen. Getauscht wird (selbst erzeugte) Ware gegen Ware oder Ware gegen Leistung oder Leistung gegen Leistung der jeweiligen Mitglieder. Die Verrechnungseinheit beim Leistungsaustausch sind in der Regel definierte Zeiteinheiten. Der Austausch der Leistungen wird nach investierter Zeit des Aufwandes abgerechnet, es erfolgt keine Graduierung nach Aus-/Bildungs-/Voraussetzungen der erbrachten Leistung. Ein Beispiel: sie können eine Stunde Vorlesen gegen eine Stunde Hilfe bei der Steuererklärung tauschen. Hat ein Mitglied eine Stunde Nachbarschaftshilfe erbracht, hat es folglich in gleichem zeitlichen Umfang Anspruch auf eine Stunde eines anderen Mitglieds – ohne dass der Inhalt der erbrachten Dienst- oder Hilfeleistung wertsteigernd oder –senkend wirkt. So bieten alternative Wirtschaftssysteme Gestaltungsräume und tragfähige Lösungen (nicht nur) in wirtschaftlichen Krisenzeiten. Die genannten Grundprinzipien sind in den historischen wie in den gegenwärtigen Systemen gleichermaßen zu finden:

- die Mitglieder tauschen Leistungen aus – sie sind durch diesen Austausch gleichermaßen Erbringer (Erzeuger) als auch Empfänger (Konsumenten),
- die Transaktionen (Leistungen, Produkte und/oder Werte) finden bargeldlos statt,
- es wird kein bzw. nur ein systemerhaltender finanzieller Beitrag an das Solidarsystem abgeführt,
- der Wert der Arbeitsleistung eines jeden Menschen wird gleich bewertet, unabhängig von der nötigen Qualifizierung für diese Tätigkeit.

Zeit für Eigenarbeit

Friedrich Engels stellt in seinem Manuskript „Anteil der Arbeit an der Menschwerdung des Affen“ den Schlüsselwert der menschlichen Entwicklung wie folgt dar: *„(...) Durch das Zusammenwirken von Hand, Sprachorganen und Gehirn nicht allein bei jedem einzelnen, sondern auch in der Gesellschaft, wurden die Menschen befähigt, immer verwickeltere Verrichtungen auszuführen, immer höhere Ziele sich zu stellen und zu erreichen. Die Arbeit selbst wurde von Geschlecht zu Geschlecht eine andre, vollkommnere, vielseitigere. Zur Jagd und Viehzucht trat der Ackerbau, zu diesem Spinnen und Weben, Verarbeitung der Metalle, Töpferei, Schifffahrt. Neben Handel und Gewerbe trat endlich Kunst und Wissenschaft, aus Stämmen wurden Nationen und Staaten. Recht und Politik entwickelten sich, und mit ihnen das phantastische Spiegelbild der menschlichen Dinge im menschlichen Kopf: die Religion. (...)“* (Karl Marx/ Friedrich Engels, 1962: Werke, Band 20. Dialektik der Natur, S. 450 Berlin)

Arbeit als Katalysator der Menschwerdung? – Welche Möglichkeiten persönlicher Entwicklung und Teilhabe geben wir den Menschen unserer Gesellschaft, die der Arbeitsmarkt nicht bildungs- und ausbildungsadäquat fordert? Welche Folgen hat Arbeitslosigkeit auf die psychische und soziale Situation des Einzelnen?

Arbeitslosigkeit grenzt aus. Und sie macht nicht nur finanziell arm: Wie kann ein Mensch seinen individuellen Wert definieren, wenn die Gesellschaft ihn an den ökonomischen und sozialen Rand stellt? Der Verlust des Arbeitsplatzes bedeutet auch Verlust von Selbstachtung, gesellschaftlicher Anerkennung, Teilhabe an formeller und informeller Weiterbildung und häufig sukzessiv einen Großteil des sozialen Netzes. Die gesellschaftliche Definition des Menschen über seinen ökonomischen Marktwert und die damit einhergehende Nutzung und Zurschaustellung von kapitalintensivem Wohneigentum, Reisen, Wirtschaftsgütern, etc. führt dazu, dass Menschen ohne Arbeit und ohne stattliches Einkommen sich trotz ihrer individuellen Kompetenzen und Erfahrungen von der Gesellschaft stigmatisiert fühlen. Haben contra Sein. So

ziale Wesen ohne Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, ohne entsprechende Anerkennung – das grenzt aus und macht physisch und psychisch krank.

Solidarische Wirtschaftssysteme schließen Niemanden aus. Aktiv werden kann, wer aktiv werden will. Häufig reagieren die solidarischen Wirtschaftssysteme regional bzw. lokal auf den Ausfall oder das teilweise Versagen der Arbeits-, Erzeuger- und Wirtschaftsmärkte und „profitieren“ somit von einem regional hohen Anteil an Menschen mit großem Zeitwohlstand. Solidarische Wirtschaftssysteme können aber auch Zeichen von dem Wunsch nach Selbstbestimmung, Selbstentfaltung und möglichst großer wirtschaftlicher Autarkie ihrer Mitglieder sein. Sie ersetzen die jeweiligen regulären Wirtschaftsmärkte nicht, sondern flankieren diese mit Angeboten, die monetär kaum oder nicht tragfähig wären.

Es gibt seit Jahrzehnten belegbare Erfolgsgeschichten regional verankerter, alternativer Wirtschaftssysteme – die Stabilisierung der regionalen Wirtschaft, ein messbarer Kaufkraftverbleib in der Region, die Förderung von Sozialstrukturen. Das bekannteste historische Beispiel ist das „Wunder von Wörgl“: das „Schwundgeld“ brachte 1932/33 den kleinen österreichischen Ort in die Schlagzeilen, als mitten in der Weltwirtschaftskrise die lokale Wirtschaft aufblühte, während landesweit die Arbeitslosenzahlen und die Armut anstieg. Und auch heute gibt es sie noch, die nachhaltig wirtschaftlichen Effekte wie kleinteilige Unternehmensgründungen aus der Arbeitslosigkeit nach der praktischen Marktprüfung und „Testphase“ in einem Tauschring. Da die Aktivitäten der Mitglieder der solidarischen Wirtschaftssysteme jedoch ohne den Austausch von Geld und damit außerhalb der konventionellen Staatswährungen agieren, besteht seitens der jeweiligen Körperschaften die Angst des Verlustes von Steuereinnahmen. Ist sie berechtigt, die Angst vor Schwarz- und Schattenwirtschaft? Zuerst sollte man fragen:

Wer tauscht eigentlich?

Das stellt sich in den verschiedenen Tauschringen und alternativen Wirtschaftsformen sehr differenziert dar, aber der Anteil der Mitglieder, die keiner geregelten Vollzeitbeschäftigung folgen (können), liegt über dem Durchschnitt: Senioren, Arbeitslose, Studierende, Alleinerziehende, ... Befragt man Mitglieder solidarischer Wirtschaftssysteme zu ihrer Motivation der Teilnahme, werden drei Schlüsselaspekte genannt:

die innovativen Komponenten: Möglichkeiten der Selbsterfahrung und Selbsterprobung, Kreativität der Angebotspalette, neue Lebens- und Lernerfahrungen;

die sozialen Komponenten: Wertschätzung und gesellschaftliche Teilhabe sowie die Förderung der eigenen Fähigkeiten; Gebraucht-werden; die Möglichkeit, aktiv neue Menschen kennenzulernen;

Und letztendlich auch die wirtschaftlichen Komponenten: Erwerb von Hilfen, die sich die Teilnehmenden sonst nicht leisten könnten oder nicht leisten würden bzw. durch die Unterstützung der organisierten Nachbarschaftshilfe praktische Anleitung zu erhalten und Reparaturen/Renovierungen etc. selbst durchführen zu können.

Solidarische Wirtschaftssysteme können somit zwar durchaus Aufgaben der lokalen bzw. regionalen Produkt- und Leistungserzeugung und –versorgung verfolgen, jedoch geht es den Teilnehmern keinesfalls allein um das bargeldlose Erlangen von Werten oder Hilfsdiensten. Das provoziert die zweite entscheidende Frage:

Was wird getauscht?

Mit Argusaugen schaut das Finanzamt: Was wird getauscht? Eine wirkliche Gratwanderung für jeden ambitionierten Tauschring, jede Zeitbank. Wie definiert man die getauschte Zeit? Leistungen? Hilfen? Freizeitaktivitäten? Und nicht nur das Finanzamt hat Sorge, auch die regionalen kleinen und größeren Unternehmen schauen oft kritisch auf das ambitionierte bargeldlose Tun: Wer sich in Nachbarschaftshilfe den platten Reifen des Fahrrads reparieren lässt, kommt nicht in den Fahrradladen. – Aber wenn es doch nun gar keinen Fahrradladen mehr gibt?! Kein außergewöhnliches Bild in strukturschwachen, ländlichen Regionen. Und wenn das Geld für den Fahrradladen nicht reicht? – Auch das leider zunehmend Realität.

Was wird also getauscht? Die meisten Tauschringe verfügen über eine große Anzahl an Rubriken, in denen die Angebote und Nachfragen zu finden sind. Diese Rubriken passen sich in ihrer Fülle sukzessive den regional bedingten Angeboten und Nachfragen ihrer Mitglieder an. Haare schneiden ist ubiquitär zu

finden, Hilfen beim Obstbaumschnitt ist eher ländlich verortet, Fahrradkurierdienste eher in städtischen Regionen zu finden. Um es Neueinsteigern zu erleichtern, ihre verborgenen Talente zu finden, hat der PIRX-Zeittauschring aus Heidenau eine Ideenliste aufgestellt.⁶⁸

Andere Tauschringe beraten ihre Interessenten und Neueinsteiger in einem persönlichen Gespräch und erstellen mit Ihnen ein Persönlichkeits- oder Kompetenzprofil. Erstaunlich, was ein persönliches Gespräch zutage bringen kann! Ältere Menschen, seit Jahren pensioniert aber auch Arbeitslose meinen mitunter, keine Angebote mehr machen zu können. Fragen Sie nach! – Bügeln? Kochen? Beim kleinen Einmaleins helfen? Gardinenstangen anbringen? Briefkasten leeren? Blumen gießen? Das kleine Lateinum? Zäune streichen? – „Ja, das kann ich!“ Sie brauchen keine Stunde und das Profil ist gefüllt – und ein Mensch mit einem gestärkten – oder gar neuen - Selbstbewusstsein verlässt den Raum... Wichtig ist hier, den Grundsatz zu beachten, dass alle Teilnehmenden ihre Angebote freiwillig und aus reiner Freude anbieten sollen. Nur wer Spaß hat am Tauschen, bleibt dabei und entwickelt mit der Zeit immer neue Ideen, was er noch einbringen könnte. Völlig falsch, einen gelittenen Steuerberater in seiner Freizeit zu weiteren Steuerberatungen zu überreden – wenn er doch lieber bei Gartenarbeiten helfen möchte.

Wie unterscheiden sich die einzelnen Systeme?

Die Bezeichnungen sind vielseitig, die Abgrenzungen sind nicht konturscharf, die einzelnen Organisationsformen und Wirkweisen haben sehr große Schnittmengen.

Zuerst die Unterscheidung in die Rechtsfähigkeit der Zusammenschlüsse: Genossenschaften und eingetragene Vereine sind so genannte „juristische Personen“. Sie haben u.a. die Möglichkeit, Fördermittel zu beantragen und können Beschäftigungsverhältnisse abschließen. In einigen Bundesländern genießen die Mitglieder der Vereine Versicherungsschutz über ihre Tätigkeit als ehrenamtlich Engagierte. Diesen Vorteilen gegenüber steht der Organisations- und Kostenaufwand für eine Genossenschaft oder einen Verein. Und die strenge Aufsicht des Finanzamtes.

Die Nachbarschaftshilfen und eine in Deutschland nicht genau bezifferte Größe an Tauschringen und Zeitbanken bleiben bewusst informell. Sie organisieren sich ohne Satzung und formale Mitgliedschaft, brauchen keine Jahresabschlüsse oder formalisierte Mitgliederversammlungen. Und das Finanzamt schaut auch nicht vorbei.

Die Rechtsform sagt wenig über die Dauer des Zusammenhaltes von den Gruppierungen aus. Einige Seniorengenossenschaften gibt es in Deutschland seit den 1990er Jahren, Das Konstrukt eines Vereins ist jedoch nicht zwangsläufig stabiler als eine freie Initiative. Im Folgenden sind drei der gängigsten Modelle kurz vorgestellt:

Tauschringe

Mitglieder eines Tauschringes können natürliche wie juristische Personen sein: Familien und Einzelpersonen, Vereine, Freiberufler und kleine Gewerbetreibende, bestenfalls sogar Gemeinden und Städte.

Tauschringmitglieder haben jeweils individuelle persönliche Konten. Diese Konten können Guthaben oder Minusschriften bis zu einer festgelegten Deckelung aufweisen. Denn in Tauschringen ist das längerfristige Ansparen von Zeitguthaben nicht erwünscht, hier soll ein reger und zeitnaher Austausch der Leistungen zwischen den Mitgliedern stattfinden. Die Kontoführung (Buchungsvorgänge der Tauschtransaktionen) wird innerhalb des Tauschrings organisiert, für die Erfassung und Verwaltung der Daten gibt es praxiserprobte Softwareprogramme.⁶⁹ Der Tauschring kann für die Serviceleistungen der Kontoführung „Verwaltungsgebühren“ (meist in Zeiteinheiten) berechnen. Das wird in den deutschen Tauschringen sehr unterschiedlich gehandhabt.

Der Informationsaustausch über die aktuellen Angebote und Gesuche wird von den Tauschringen individuell ausgestaltet. Es gibt, je nach technischen und finanziellen Möglichkeiten der Mitglieder, Aushänge

⁶⁸ vgl.: PIRX-Zeittauschring Heidenau, (Hrsg.): <http://www.tauschringadressen.de/downloads/ideenliste.pdf>

(Stand 24.10.2013)

⁶⁹ u. A. „Tauschrausch“, vgl.: <http://www.ruben-schnelle.de/tauschrausch/?q=tauschring-gruendung>

(Stand: 24.10.2013)

in Schaukästen, aktuelle Informationen über Online-Marktplätze, die Homepage des Tauschrings, Mitgliederzeitungen oder Einlagen in Gemeindeblättern. Gängig sind auch per Rundmail turnusmäßige Informationen über die Aktionen des Tauschrings, gekoppelt mit den aktuellen Angeboten und Gesuchen per Datenbank.

Die meisten Tauschringe organisieren regelmäßige Treffen, häufig „Tauschplausch“ genannt. Dieser dient nicht nur der Geselligkeit und dem Erfahrungsaustausch, der Tauschplausch kann auch mit praktischen Tauschbasaren gekoppelt werden (im Frühjahr und Herbst der Pflanzentausch, kleine Möbelbörsen, Elektrogeräte, Hausrat, etc.), häufig wird ein Thema gesetzt oder es werden Gäste dazu geladen: Mitglieder anderer Tauschringe, mögliche Sponsoren, der Bürgermeister, ... Gleichzeitig können sich neue Interessenten die Mitglieder und Aktionen des Tauschrings bei Kaffee, Kuchen und Tauschgeschäften anschauen, ehe sie sich für eine dauerhafte Mitgliedschaft entscheiden. Und man kann Kontakt zu möglichen Tauschpartnern aufnehmen, denn das persönliche Kennenlernen wird bei vielen Tauschgeschäften – beispielsweise dem Babysitten – vorausgesetzt.

Zeitbanken

Zeitbanken entsprechen dem Prinzip der Tauschringe mit dem Unterschied, dass sie das Ansparen eines (un)begrenzten Zeitguthabens zulassen. Dieses Zeitguthaben wird auch als „Zeitrente“ bezeichnet und durchaus als zusätzliche Alterssicherung verstanden. Und die Zeitrente ist eine wirklich gute Investition – sie unterliegt keiner Inflation. Aber leider gibt's auch keine Zinsen.

„TimeBanks“ als geldlose Tauschsysteme haben sich seit ihrem (Neu-)Anfang in den 1980er Jahren inzwischen weltweit verbreitet, konnten sich in vielen Staaten viel umfänglicher etablieren als in Deutschland. In den USA gibt es geschätzt ca. 300 große TimeBanks, es gibt landesweite Netzwerke, organisierte landesweite Konferenzen und umfassendes Material zur Gründung einer eigenen Zeitbank.⁷⁰ In Großbritannien existieren ca. 250 Zeitbanken, auch hier wird der gesellschaftliche und soziale Mehrwert der Zeitbankidee gesehen und die Gründung von Zeitbanken unterstützt.⁷¹ Wissenschaftlicher Wegbereiter der Zeitbankidee und einer der wichtigsten weltweiten Lobbyisten der TimeBanks ist. Prof. Edgar Cahn der Universität of Columbia. Seine feste Überzeugung, dass alle Menschen gleiche Möglichkeiten haben müssen, um etwas zur Gemeinschaft beitragen zu können, führte zur Gründung von TimeBanks.⁷²

Senioren-genossenschaften

Die „Zeitrente“, zur individuellen Pflege- und Altersvorsorge, findet sich auch in den Senioren-genossenschaften. Hier stehen im Fokus des individuellen Tausches die Aktivierung der Mitglieder durch die Organisation gemeinsamer Freizeitaktivitäten und die gegenseitige praktische Unterstützung in der Alltagsbewältigung durch Nachbarschaftshilfen.

Der kritischen Frage nach möglichen Steuerausfällen durch die Förderung von gegenseitigen Hilfsleistungen, muss an diesem Beispiel eine zukunftsrelevante Frage entgegengestellt werden: Wer pflegt und kümmert sich um die Hochbetagten und Bedürftigen, wenn angesichts des demografischen Wandels schon bald der Pflegenachwuchs ausbleibt? Professionelle Pflege wird zukünftig längst nicht in allen Regionen Deutschlands den enorm wachsenden Bedarf einer immer älter werdenden Bevölkerung decken. Und es wird sie sich nicht mehr jeder leisten können.

Die praktizierten Aktivitäten in den Senioren-genossenschaften fokussieren sich keinesfalls nur auf Pflege und gegenseitige Hilfen. Die Effekte sind komplexer: Prävention vor Vereinsamung im Alter, Erhalt wichtiger Kompetenzen, das Befriedigen altruistischer oder religiös motivierter Bedürfnisse aber auch einfach die Lust an Gemeinsamkeit und Austausch motiviert die Mitglieder. Glück ist, gebraucht zu werden. Jedes Mitglied hat die Möglichkeit, sich in den aktiven Lebensjahren als Leistungsgeber in die Senioren-genossenschaft einzubringen und eine persönliche „Zeitrente“ für den möglichen späteren Bedarfsfall anzusparen. Diese „Zeitrente“ im System der Senioren-genossenschaften bietet also durchaus die geldunabhängige Gewissheit, dass jeder Engagierte selbst von diesem System im Falle eigener Bedürftigkeit profi-

⁷⁰ vgl.: <http://timebanks.org>

⁷¹ vgl.: <http://timebank.org.uk>

⁷² vgl.: <http://www.edgarcahn.org>

tieren kann, als ein ergänzendes Maß zur professionellen Pflege- und Altersvorsorge.

Importiert wurde die Idee aus den USA und floss in Deutschland bereits 1990 in die ersten, auf dem Zeitanparprinzip beruhenden Seniorengenossenschaften ein. Im bundesdeutschen Vorreiter, dem Land Baden-Württemberg, wurden über drei Jahre zwölf Projekte gefördert, die ausführlich dokumentiert und wissenschaftlich untersucht wurden. Einige der damals gegründeten Seniorengenossenschaften existieren heute noch.⁷³

Die Bedeutung von Seniorengenossenschaften mit Zeitrentensystem wird in Zukunft angesichts der demografischen Entwicklung und der Ausstattung der privaten und öffentlichen Haushalte wachsen müssen. Eine Anleitung für die Gründung von Seniorengenossenschaften findet man daher auch vereinzelt schon in Deutschland, beispielsweise auf der Internetpräsenz des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Integration.⁷⁴

Zeitguthaben und Zeitrenten, Verfügbarkeit und Übertragbarkeit

In beiden Systemen, den Zeitbanken und den Seniorengenossenschaften, ist das erklärte Ziel das Ansparen eines Zeitguthabens der jeweiligen Mitglieder. Diese Guthaben werden im jeweiligen Bedarfsfall wieder abgerufen – vergleichbar dem Sparguthaben auf einem Bankkonto. Die Vorteile solch eines zusätzlichen Verfügungsbudgets sind vielfältig, folgende werden immer wieder genannt:

- im Gegensatz zum Erwerb von Geldguthaben ist das Erwerben von Zeitguthaben in fast jedem Alter und fast unabhängig von beruflicher Ausbildung (bzw. Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt) möglich,
- der Erwerbswert des Zeitguthabens entspricht dem fairen Wert einer nachvollziehbaren Leistung, der Wert einer Stunde eines Mitglieds ist generell gleichwertig dem Wert einer Stunde eines anderen Mitglieds.
- Zeitrenten unterliegen keiner Inflation, die Verrechnungseinheit Zeit ist wertbeständig (Eine Stunde hat heute und in einer beliebigen Zeitspanne immer den Wert einer Stunde.)
- die Guthaben sind (in den meisten Vereinen und Genossenschaften) auf andere Mitglieder übertrag- und vererbbar, ganz entsprechend einem Geldguthaben

Wie sieht es mit der Übertragbarkeit der persönlichen Zeitguthaben aus? Kann man sie überweisen, verschenken, vererben? Hier gibt es in den verschiedenen Genossenschaften und Zeitbanken verschiedene Modelle, die in den jeweiligen Satzungen geregelt werden. Eine möglichst hohe Flexibilität im Umgang mit dem Zeitguthaben ist für die Mitglieder attraktiv. So sind in der Regel die Guthaben von aktiven Mitgliedern an Ehegatten, Kinder und Eltern übertragbar, vorausgesetzt, auch sie sind oder werden Mitglied der gleichen Zeitbank bzw. Seniorengenossenschaft. Im Gegenzug gilt, dass Partner oder Angehörige Zeitguthaben von anderen Mitgliedern erhalten können, wenn das angesparte eigene Guthaben aufgebraucht ist und Hilfe benötigt wird. Auch für passive Mitglieder, die keine Zeitguthaben durch aktive Leistungserbringung (mehr) ansparen können, wurden bereits Lösungen entworfen. Hier findet man bei verschiedenen Organisationen eine Verschränkung von Geldwert und Zeitwert: gegen die Zahlung einer entsprechenden Verwaltungsgebühr, können von der Seniorengenossenschaft oder der Zeitbank Stunden erworben werden. Diese Lösung dient – zumindest in den Zeitbanken - keinesfalls nur älteren oder kranken Mitgliedern – grad Menschen in der „Rushhour“ des Lebens verfügen häufig eher über Geld als über Zeit – und können sich über den gekauften Stundenerwerb Unterstützung in privaten Phasen der Zeitknappheit, z.B. für die Familiengründungsphase oder als Alleinerziehende leisten.

Erwähnt werden muss noch, dass man das eigene Zeitguthaben inzwischen auch in Deutschland bei einem Umzug „mitnehmen“ kann. – Fast unerlässlich in der mobilen Gegenwart. Die Zeitbanken in sämtlichen Ländern Europas, Amerikas und Asiens verfügen über Dachorganisationen, an die man sich wenden kann, wenn man den Wohnort wechselt und sein Zeitguthaben mitnehmen möchte. In den Grenzen des jeweiligen Landes ist das schon möglich, in Deutschland organisiert das überregionale Tauschen der

⁷³ Beispielsweise die Seniorengenossenschaft Riedlingen, vgl.: <http://www.martin-riedlingen.de/senioren/seniorenhomepage.htm> (Stand: 24.10.2013)

⁷⁴ vgl.: <http://www.stmas.bayern.de/senioren/aktive/genossenschaften.php> (Stand: 24.10.2013)

Ressourcen-Tauschring.⁷⁵

Was unterscheidet die alternativen Wirtschaftssysteme von klassischen Nachbarschaftshilfen?

„Das machen wir doch alles schon“ hört man oft, wenn man zum Thema Tauschringe und Zeitbanken unterwegs ist. Die klassische Nachbarschaftshilfe ist noch vielerorts verbreitet. Glücklicherweise. Fragt man im Gegenzug: Wie alt sind denn Ihre Nachbarn/ Ihr Kleingartenverein durchschnittlich, kommt man häufig an einen entscheidenden Punkt gewachsener Strukturen: Sie altern fast homogen. Und es ist schwer für Neue einzusteigen. Ein besonderes Problem im ländlichen Raum und in Abwanderungsregionen: die Jungen sind dem Arbeitsmarkt hinterher gezogen, die Nachbarschaft dünnt aus. Neue ziehen zu oder der Leerstand wächst. Nicht nur eine Frage fehlender Hilfe, wenn diese mal benötigt wird. Sondern auch eine Frage verlorener Sozialkontakte – familiär und außerfamiliär. Mancherorts helfen Nachbarschaftsfeste wieder erste neue Brücken zu schlagen. Aber wie lange kann es nach dem ersten freundlichen „Guten Morgen“ dauern, bis sich Oma Schulze wagt zu fragen, ob der nette junge Familienvater von gegenüber vielleicht mal beim Schnee schippen helfen könnte? – Wie viel einfacher stellt sich solche Frage, wenn man sich revanchieren kann. Und noch viel einfacher, wenn einem ein Tauschring den Kontakt zu dem netten jungen Mann erleichtert und die junge Familie gleich erfährt, dass Oma Schulze gern in der Weihnachtszeit mit ein paar Kindern wunderbare Lebkuchen backen würde. Nachbarschaftshilfen funktionieren im direkten Austausch und basieren auf jahrelang gewachsenen Strukturen. Häufig kommen sie aus Altersgründen aber an ihre Grenzen. Die Tauschringe und Zeitbanken bemühen sich um möglichst intergenerative Mitglieder. In der Familienmitgliedschaft können bereits Kinder aktiv werden, wobei es nach oben natürlich keine Grenze gibt. Wer aktiv werden und bleiben will, kann mitmachen.

Ein zweiter Unterschied ist: Die alternativen Wirtschaftssysteme organisieren keinen direkten Austausch zwischen nur zwei Beteiligten (hilft Frau A Herrn B muss Herr B nicht Frau A helfen), sondern sie ermöglichen über die Soll- und Haben-Buchung auf den individuellen Mitgliedskonten den Austausch von Leistungen im gesamten Mitgliederbereich. (Frau A hilft Herrn B, Herr B hilft Herrn X, Herr X hilft Frau F und Frau F hilft wiederum Frau A). Damit ist das Spektrum der Leistungsangebote um ein Wesentliches höher, als es in den gewachsenen Nachbarschaftsstrukturen zu finden ist.

Alternative Wirtschaftssysteme als Bestandteil der Regionalentwicklung

Noch werden alternative Wirtschaftssysteme von der regionalen Wirtschaft sehr skeptisch betrachtet: Gefährdet organisierte Nachbarschafts- und Selbsthilfe nicht die kleinen und mittleren Unternehmen? Auch die freien Wohlfahrtsverbände fürchten um einen Teil ihrer Angebote – wenn sich die Familien, die Alleinerziehenden, die Senioren gegenseitig helfen oder gar noch in intergenerationellen Austausch gehen – werden dann die kostenpflichtigen Dienst- und Hilfeleistungen nicht deutlich weniger nachgefragt? Möglich. Aber in der Praxis zeigt sich, dass sie viel mehr flankieren als Konkurrenz schaffen. Und dass mit der finanziellen Entlastung des Einzelnen (durch selbst erbrachte Tauschleistungen) das vorhandene – häufig knappe - Geld ganz woanders ausgegeben werden kann. Nicht für bezahlte Haushaltshilfen, sondern vielleicht beim Friseur. Oder für eine neue Brille. Oder für einen Zoobesuch.

Soziales Kapital entwickeln

Strukturschwache Regionen, Abwanderungsregionen aber auch viele städtische Quartiere haben mit den Folgen der soziodemografischen Entmischung zu kämpfen: Die berühmten A's verbleiben, arm, alt, arbeitslos. Es fehlen die Vorbilder, es fehlen die Motivatoren, es fehlt Inspiration. Und häufig auch der Mut zu Neuem.

Und es gibt messbare Folgen: von Arbeitslosigkeit betroffene Menschen sind häufiger und länger krank als Berufstätige. Kinder von Eltern mit niedrigem Sozialstatus haben in der Einschuluntersuchung deutlich mehr Defizite als jene mit hohem Sozialstatus. Die Bildungsabschlüsse der Kinder sind direkt mit dem Bildungsabschluss der Eltern gekoppelt. Senioren, deren Rente nicht einmal das Niveau der Grundsicherung erreicht, haben eine geringere Lebenserwartung als Senioren mit einer guten Rente. Zudem sterben Alleinlebende durchschnittlich früher, als Verheiratete. Die Liste kann fortgesetzt werden. Sozialbezüge sind maßgeblich für die Gestaltung und Entwicklung der eigenen Biografie.

⁷⁵ vgl.: <http://www.ressourcen-tauschring.de/inhalt.html> (Stand: 24.10.2013)

Immer deutlicher wird auf Bundes- und Landesebene mit Hilfe unterstützender Förderprogramme die Forderung nach solchem Ehrenamt, das familiäre Defizite über das Engagement Freiwilliger kompensieren möge: Lesepaten, Leihgroßeltern, Hospizhelfer, Fördervereine. Wie kann das Potenzial der aus dem Arbeitsmarkt Ausgeschiedenen (oder hier nie Angekommenen) „gehoben“ werden? Ohne Frage sind die Größenordnungen bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland beeindruckend. Aber Ehrenamt ist auch in deutlichem Wandel: immer seltener wollen sich Menschen langjährig an ein Ehrenamt binden, immer seltener ist die Motivation sozialmoralischer oder religiöser Natur. Immer häufiger spielt die eigene finanzielle Situation mit in das Engagement: „Ehrenamt muss man sich auch leisten können“. Hier greift wieder die Grundidee der alternativen und solidarischen Wirtschaftssysteme. Wer sich engagiert, ob als Lesepate, als Leihgroßeltern, als Hospizhelfer, kann mit zeitgleichen Gegenleistungen rechnen. Und genau dieser, durch eigene Arbeit „erwirtschaftete“ Anspruch, macht alternative Wirtschaftssysteme auch für die sozialen Gruppen interessant, die bislang nicht „ehrenamtsaffin“ sind. Denn sie erhalten für ihr Engagement nicht „nur“ Anerkennung, sondern auch Entlastungen in eigenen Bedarfssituationen.

Verantwortung zu übernehmen kann im klassischen Ehrenamt zur Einbahnstraße werden. Persönliches Engagement in ein Solidarsystem zu integrieren, garantiert zeitgleiche Gegenleistungen: In einem Beispiel dargestellt kann das beispielsweise bedeuten: Herr A, Handwerksmeister im Ruhestand, engagiert sich als Lesepate bei der sozial schwachen Familie B. Er übernimmt eine Vorbildfunktion, erzählt aus seinem Berufsleben, die Kinder erfahren, dass gute Bildung sich lohnt, dass Herr A seine Arbeit gemocht hat, dass sie sein ganzes Leben prägte. Herr A kann sein Lebenswerk bilanzieren, seine Erfahrungen weitergeben. Ein außerfamiliärer, intergenerationaler Wissenstransfer. Und Herr A werden die erbrachten Stunden aus seinem Konto gut geschrieben. Er spart sie als Zeitrente. Als Gegenleistung beteiligen sich die Kinder der Familie B beim Weihnachtsmarkt des Nachbarschaftstreffs. Sie erfahren selbst Verantwortung zu übernehmen, werden in neue soziale Netzwerke integriert, lernen alternative Lebensentwürfe kennen. Es entsteht gesellschaftliche Integration, Teilhabe und Anerkennung – unabhängig von der finanziellen Kraft der Beteiligten, altersunabhängig, und auch keine Frage von Religion und erworbener Bildung. Alternative Wirtschaftsformen sind „Integrationsmaschinen“ und können vor allem auch in wirtschaftlich armen und sozial instabilen Regionen neue Perspektiven schaffen: Aktivierung von Menschen, eine Bewertung der individuellen Fähigkeiten neben dem ersten Arbeitsmarkt. Und bestenfalls eine Vorbereitung auf professionelle Tätigkeiten. Denn wer seine eigene Leistungsfähigkeit in einem Solidarsystem schätzen lernt, agiert auch mit mehr Selbstvertrauen und sozialem Rückhalt auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt.

Weiche Standortfaktoren

Nicht nur die Verfügbarkeit gut ausgebildeter, hoch motivierter Arbeitskräfte, eine gute Verkehrserschließung und eine ausreichende Internetanbindung beeinflussen Standortentscheidungen von Unternehmen. Auch die so genannten „weichen Standortfaktoren“ – ein aktives soziales Umfeld, Kunst, Kultur, eine aktive Bürgerschaft, Möglichkeiten der Kinderbetreuung, gute Freizeitangebote - werden in Standortentscheidungen mit einbezogen. Und diese können erhebliche Unterstützung erhalten: durch Tauschringe, Zeitbanken, Seniorengenossenschaften, ... Ähnliche Faktoren klopfen junge Familien und die „Raumpioniere“ in ihren Wohnstandortentscheidungen ab – wo es soziale Netzwerke gibt, wo Integrationsmöglichkeiten und Gleichgesinnte existieren, lässt sich gut leben.

Flankierende Altersvorsorge

Die derzeitige Altersvorsorge hat ihre Grenzen erreicht, Senioren als Aufstocker, Senioren als Kunden der Tafeln e.V., Senioren in Beschäftigungsverhältnissen weit über die Pensionierungsgrenze hinaus. Altersarmut ist längst kein Tabuthema mehr. Das Rentenniveau sinkt, der prozentuale Anteil der alleinlebenden und kinderlosen Senioren steigt an. Die über Generationen übliche Gewährleistung der Pflege in der Familie entfällt. Und mit der kontinuierlich weiteren Zunahme des Anteils Älterer an der Gesamtbevölkerung wird sich die Frage der Finanzierbarkeit der Alltagskosten und der Pflege weiter zuspitzen. Die Versorgung der Älteren in der Gesellschaft und durch die Gesellschaft steht vor erheblichen Herausforderungen. Der Abbau kommunaler Leistungen wird in vielen – demografisch gebeutelten - Regionen noch Jahre weiter anhalten. Der Erwerb einer Zeitrente neben der Geldrente fördert die Sozialstrukturen, baut Kontakte, hält die Engagierten fit – und kann Hilfen ermöglichen und Entlastungen schaffen, wenn sie rechtzeitig angespart wird.

Wirtschaftskreisläufe re-/regionalisieren

Die solidarischen Wirtschaftssysteme re-/regionalisieren Erzeuger- und Wirtschaftskreisläufe, denn sie funktionieren über direkten Austausch. Tauschmärkte, Tauschtreffen, Nachbarschaftshilfen. Das jeweilige Angebotsspektrum erzeugt Nachfrage und Nachfragen wiederum schaffen Angebote. Ein sehr bewegliches System von Kommunikation und Austausch, das sich zwangsläufig im urbanen Kontext ganz anders darstellt als in ländlich geprägten Regionen. Immer die Potenziale ihrer Mitglieder widerspiegelnd und teilweise reagierend auf die Angebotsdefizite der ansässigen Wirtschafts- und Versorgungsstrukturen, häufig aber auch diese kooperativ ergänzend. Kleinteilig geben heute schon die alternativen Wirtschaftssysteme Antworten für eine sozial und ökologisch verantwortungsvoll agierende Gesellschaft. Auch wenn die jeweilige gemeinnützige und wirtschaftliche Entlastungs- und Pufferfunktion von solchen Solidarsystemen in Krisenzeiten zeitweilig akzeptiert wird – strategische und logistische Unterstützung von kommunaler, regionaler oder staatlicher Seite erhalten sie gegenwärtig in Deutschland noch zu wenig. Eine strategische Landes- und Kommunalentwicklung sollte unter den Aspekten Standortsicherung und Standortentwicklung jegliche Selbsthilfesysteme: Tauschringe, Zeitbanken und Seniorengenossenschaften als wichtige Partnerorganisationen fördern und in die Kommunalentwicklung mit einbeziehen.

Literatur

- Borchardt, W; Wirtz, J, 1996: Geldloser Ressourcentausch für Vereine, Betriebe und Projekte. Ein Instrument zur Förderung ökonomischer Selbsthilfe. Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), Bonn.
- Broer, Wolfgang, 2007: Schwundgeld: Bürgermeister Michael Unterguggenberger und das Wörgler Währungsexperiment 1932/33, Innsbruck.
- Fromm, Erich, 1976/ 2005: Haben oder Sein – Die seelischen Grundlagen einer neuen Gesellschaft, München.
- Henzler, Herbert; Späth, Lothar, 2011: Der Generationen-Pakt, Warum die Alten nicht das Problem sondern die Lösung sind, Hanser Verlag München.
- Hubert, E.-M., 2004: Tauschringe und Marktwirtschaft. Eine ökonomische Analyse lokaler Komplementärökonomien. Berlin.
- Kennedy, Margit; Lietaer, Bernard, 2004: Regionalwährungen. Neue Wege zu nachhaltigem Wohlstand. Riemann Verlag. München.
- Marx, Karl; Engels, Friedrich, 1962: Werke. Band 20 Dialektik der Natur, S. 444-455., Berlin
- Lietaer, Bernard, 1999: Das Geld der Zukunft. Über die destruktive Wirkung des existierenden Geldsystems und die Entwicklung von Komplementärwährungen, München.
- Meier, Daniela, 2001: Tauschringe als besondere Bewertungssysteme in der Schattenwirtschaft. Eine theoretische und empirische Analyse. Berlin.
- Offe, Claus; Heinze, Rolf G.; 1990: Organisierte Eigenarbeit – Das Modell Kooperationsring, Frankfurt/Main.
- Pieper, Niklas, 2002: Die rechtliche Struktur bargeldloser Verrechnungssysteme unter besonderer Berücksichtigung von Barter-Clubs und LET-Systemen, Berlin.
- Schneider, Christian, 1995: Barter-Clubs – Chancen und Probleme. Eine theoretische und empirische Analyse. Berlin.
- Hoffmann, Günter, 1998: Tausche Marmelade gegen Steuerklärung, München.

Autorin:

Dipl. Ing. Heidrun Hiller
Hochschule Neubrandenburg
Mitbegründerin der Zeitbank Vorpommern
hiller@hs-nb.de

Tobias Federwisch

Neue Soziale Ökonomie in Deutschland.

Potenziale für den städtischen und ländlichen Raum

1. Einführung

Die aktuelle Finanzkrise, die geopolitischen Herausforderungen und die Risiken des Klimawandels machen deutlich, dass der *Staat* aufgrund „inhärenter Schranken seines traditionellen Interventionsinstrumentariums“ Schwierigkeiten hat, die von ihm identifizierten ökonomischen, ökologischen und sozialen Probleme zu lösen und die gesellschaftliche Entwicklung in die gewünschte Richtung zu steuern (vgl. Mayntz 1997:187). Hiernach gelingt es den staatlichen Akteuren häufig nur noch, kurzfristige Lösungen je nach situativer Problemsituation anzubieten (vgl. Rosa 2005). Auf der anderen Seite gelingt es auch dem *Markt* mit seiner „unsichtbaren Hand“ (Smith 1776) nicht, die Ursachen und Folgen der weltweiten Krisen und Katastrophen in adäquater Weise zu bewältigen. Ein solches Marktversagen offenbart sich vor allem dort, wo aus den Sorgen, Ängsten und Nöten der Menschen ökonomisches Kapital geschlagen wird.

Interessanterweise haben die weltweit zu verzeichnenden Krisen und Katastrophen aber auch ein Umdenken in vielen westlichen Gesellschaften – so auch in Deutschland – befördert. Immer mehr Menschen stellen kritische Fragen an das etablierte System der neoliberalen Politischen Ökonomie (vgl. Jessop 1997) und beginnen, sich freiwillig für die Gesellschaft und für ein sozialeres Miteinander zu engagieren. In diesem Zusammenhang lässt sich auch ein immer größer werdendes Interesse an der Entwicklung *sozialer Innovationen* sowie an *Social Entrepreneurship* und *Social Business* beobachten (vgl. Spiegel 2011a, b; Hackenberg & Empter 2011; Jähnke et al. 2011; Genisis Institute & Vodafone Stiftung 2012). Vor allem junge Menschen stellen ihre beruflichen Ziele häufig in einen neuen Kontext und suchen nicht mehr nach schnellen Karrieren und den dazugehörigen höheren Einkommen, sondern nach sinnvollen Beschäftigungsmöglichkeiten in der Sozialen Ökonomie.

Der vorliegende Beitrag setzt sich – aus der Sicht der Praxis – mit den jüngsten sozialunternehmerischen Entwicklungen in Deutschland auseinander und fragt danach, wie man sozialunternehmerische Initiativen grundsätzlich unterstützen kann. Zu diesem Zweck wird im ersten Schritt auf die Neue Soziale Ökonomie eingegangen, die sich durchaus von der klassischen Sozialwirtschaft unterscheidet. Im zweiten Schritt wird das Programm der social impact GmbH vorgestellt, die sozial innovativen Akteuren sowohl beim Aufbau als auch bei der (räumlichen) Skalierung ihrer Ideen und Konzepte behilflich ist. Im dritten Schritt wird schließlich auf die Projektfamilie „entersocial“ eingegangen, mit der erstmalig sozialunternehmerische Initiativen auch im ländlichen Raum Nordbrandenburgs unterstützt werden können. Im Zuge dessen wird gezeigt, wie wichtig dabei auch starke Partner vor Ort sind und wie anregend ein systematischer Transfer von sozialunternehmerischen Ideen und Konzepte sein kann.

2. Neue Soziale Ökonomie in Deutschland

Beginnen wir also mit der Sozialen Ökonomie in Deutschland, die auf den ersten Blick gar nicht so neu erscheint. Immerhin gibt es die klassische Sozialwirtschaft mit ihren Genossenschaften, Wohlfahrtsorganisationen, Stiftungen oder ideellen Vereinigungen schon seit dem Beginn der industriellen Revolution in Deutschland (vgl. Birkhölzer 2011). Im Verlaufe des 20. Jahrhunderts kamen vielfältigste Integrationsunternehmen, Freiwilligenagenturen oder Qualifizierungsgesellschaften hinzu, mit deren Hilfe nicht zuletzt die Transformation zur postindustriellen Gesellschaft gelingen sollte (vgl. Birkhölzer 2011; Ehrlich & Lang 2012:9-10). Gemeinsam ist all diesen Institutionen, dass sie ein starkes Band zwischen sich, dem Staat, der Kirche oder einzelnen Großunternehmen geknüpft und somit die Soziale Ökonomie in Deutschland jahrzehntelang maßgeblich geprägt haben.

Interessanterweise entwickelt sich seit einigen Jahren neben der klassischen (und dominierenden) Sozialwirtschaft aber auch eine Neue Soziale Ökonomie. Das Besondere an dieser Neuen Sozialen Ökonomie ist, dass sie einige Probleme spätmoderner Gesellschaften mit *marktfähigen Produkten und Dienstleistungen* bewältigen möchte. Dabei macht sich die Neue Soziale Ökonomie einen Wertewandel im Konsumverhalten der Menschen zunutze, der zunehmend die ökologische Verträglichkeit und die soziale Gerechtigkeit von Produkten und Dienstleistungen sowie die Transparenz in der Herstellung von Produkten und die Partizipation bei der Produktgestaltung in den Blick nimmt (vgl. Stehr 2007; Schmid & Gäbler 2012). Somit ist die Neue Soziale Ökonomie vor allem dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht technische, sondern vielmehr soziale Innovationen zur Marktreife bringt.

Dass die Rede von einer Neuen Sozialen Ökonomie einige empirische Relevanz besitzt, zeigt sich auch am wachsenden Netzwerk deutscher Ashoka-Fellows.⁷⁶ Dabei können Ashoka-Fellows als herausragende Sozialunternehmer verstanden werden, die drängende gesellschaftliche Probleme mit unternehmerischen Mitteln und unter Verwendung neuer Ressourcen lösen möchten (vgl. Ashoka 2012; Genesis Institute & Vodafone Stiftung 2012; Oldenburg 2011). In Deutschland gibt es mittlerweile 51 Ashoka-Fellows (Stand: Oktober 2012), die allesamt eindrucksvoll zeigen, dass sich ökonomische und soziale Aktivitäten nicht gegenseitig ausschließen müssen. Im Gegenteil: Wie die drei nachfolgenden Beispiele zeigen, können ökonomische und soziale Aktivitäten eine Symbiose eingehen – und nebenbei eine Vielzahl von Menschen für bürgerschaftliches Engagement begeistern:

Beispiel 1: *So hat der Gynäkologe Dr. Frank Hoffmann ein standardisiertes Tastverfahren entwickelt, bei dem blinde Frauen ihren überdurchschnittlichen Tastsinn zur frühzeitigen Brustkrebserkennung einsetzen können. Dies verbessert nicht nur die Überlebenschancen für brustkrebserkrankte Patientinnen und senkt die Behandlungsbelastung sowie die Behandlungskosten. Vielmehr ermöglicht Dr. Frank Hoffmann mit seinem Sozialunternehmen „Discovering Hands“, dass blinde Frauen zu medizinischen Tastuntersucherinnen (MTU) ausgebildet und zertifiziert werden. Damit können schließlich auch ihre ganz spezifischen Kompetenzen gezielt auf dem Arbeitsmarkt – oder konkreter: in gynäkologischen Arztpraxen eingesetzt werden (vgl. Ashoka 2012:40-41).*

Beispiel 2: *Katja Urbatsch reagiert mit ihrem Sozialunternehmen „ArbeiterKind“ auf ein drängendes gesellschaftliches Bildungsproblem. So lässt sich nämlich die Wahrscheinlichkeit, ob ein Kind studieren wird, am Bildungsgrad der Eltern ablesen (vgl. Urbatsch 2011, Maurer 2013). Katja Urbatsch nimmt den vergleichsweise geringen Anteil von Studierenden nicht-akademischer Herkunft zum Anlass, die Quote an deutschen Hochschulen systematisch zu erhöhen. Hierzu stellt „ArbeiterKind“ Schülern und Studierenden aus Nicht-Akademikerfamilien nicht nur ein umfassendes Informationsportal im Internet zu Verfügung – auch ein Netzwerk von mittlerweile über 5000 ehrenamtlichen Mentoren steht den Schülern und Studierenden bundesweit mit Rat und Tat zur Seite (vgl. Ashoka 2012:82-83).*

Beispiel 3: *Christian Vater reagiert mit seiner Initiative „Deutschland rundet auf“ auf zwei zentrale Probleme im Bereich des Spendens. Erstens, dass die Mehrzahl sozialer Projekte immer häufiger auf unregelmäßig fließende Spendengelder angewiesen ist. Zweitens, dass für weite Teile der (einkommensschwachen) Bevölkerung die Spendenhürde noch immer zu hoch ist. Mit Hilfe von „Deutschland rundet auf“ können nun auch geringe Spendenbeträge generiert und sozialen Projekten in Deutschland zugeführt werden. Ermöglicht wurde dies über ein denkbar einfaches Spendenmodell (Aufrunden von Kassenbeträgen) und eine strategische Kooperation mit deutschen Handelsunternehmen (bspw. Douglas, Netto oder Reno), in dessen Folge das Spenden nunmehr zu einer gesellschaftlichen Selbstverständlichkeit wird (vgl. Ashoka 2012:84-85).*

In Anbetracht einer steigenden Anzahl sozialunternehmerischer Initiativen stellt sich die Frage, wie diese (neuen) Sozialunternehmer wie beispielsweise Frank Hoffmann, Katja Urbatsch oder Christian Vater gerade in der Startphase unterstützt werden können. Immerhin stellt sich bei den meisten sozialunternehmerischen Initiativen die ganz profane Frage, wie eine sozial innovative Idee in ein tragfähiges Konzept überführt, die schwierige Gründungsformalia bewältigt oder das nötige Startkapital akquiriert werden kann (vgl. Stiftung Mercator 2002:9). Zweifelsohne benötigt es hierzu Partner, die ganz bewusst Freiräume zur Ideenschärfung schaffen, Experimente mit Konzepten wagen oder gar ein finanzielles Risiko eingehen. Dabei kann es sich einerseits um öffentliche Partner wie beispielsweise die Ministerien und deren Bewilligungsbehörden, andererseits aber auch um private Partner wie Banken, Stiftungen, CSR-Abteilungen und so genannte Business Angels handeln.

⁷⁶ Ashoka versteht sich als die „älteste und größte Organisation zur Förderung von Sozialunternehmern (oder engl.: Social Entrepreneurs). Sie ist eine überkonfessionelle, überparteiliche Organisation mit Hauptsitz in Washington und gemeinnützigen Tochtergesellschaften rund um die Welt. Ashoka wurde 1980 vom Sozialunternehmer Bill Drayton gegründet. Ashoka ist heute in knapp 70 Ländern aktiv und fördert mehr als 2.800 Sozialunternehmer (sogenannte „Ashoka Fellows“). Die ersten Fellows wurden 1980 in Indien ausgewählt“ (Ashoka 2013). Übrigens: Der Begriff „Ashoka“ kommt aus dem Sanskrit und bedeutet „das aktive Überwinden von Missständen“ (Ashoka 2013).

3. Programm „social impact“

Erfreulicherweise handelt es sich auch bei der Berliner social impact GmbH um genau einen solchen Partner.⁷⁷ So unterstützt sie schon heute vielfältige sozialunternehmerische Initiativen im Großraum Berlin, Hamburg, Wien und Zürich. Dabei bietet die social impact GmbH genau die Angebote, die Sozialunternehmer zur Entwicklung und Verbreitung ihrer Ideen und Konzepte benötigen: Den Ort, an dem Sozialunternehmer, Initiativen und Förderer an sozial innovativen Ideen und Projekten arbeiten können; die individuelle Betreuung, die angehende Sozialunternehmer gerade in der Startphase benötigen; und die Unterstützung, die etablierte Sozialunternehmer bei der Verbreitung und Skalierung ihrer innovativen Ideen gut gebrauchen können (vgl. Genesis Institute & Vodafone Stiftung 2012:154-160). Konkret:

- Das „social impact lab“ (derzeitige Standorte: Berlin und Hamburg, weitere im Aufbau) bietet den Raum, die gesamte Infrastruktur und ein großes Netzwerk zur Professionalisierung und Verbreitung sozial innovativer Ideen. Durch den so ermöglichten Austausch und die Zusammenarbeit bekommen soziale Ideen neue Impulse und Wirkungskraft.
- Mit dem Programm „social impact start“ (Deutschland, Österreich, Schweiz) ermöglicht die social impact GmbH bis zu acht Monate fachliche Beratung und Mentoring sowie individuelles Coaching und Qualifizierung. Ferner besteht auch eine zusätzliche Chance auf eine weitere geldwerte Förderung (ermöglicht durch SAP, gefördert durch das BMFSFJ).
- Mit dem Programm „social impact consult“ (alle deutschen Standorte) hilft die social impact GmbH bei der Verbreitung und räumlichen Skalierung (Lokalisierung) von sozial innovativen Ideen sowie bei der Öffentlichkeitsarbeit und der so genannten Stakeholder-Kommunikation (gefördert durch das BMFSFJ).

Dass die social impact GmbH mit ihrem Programm einen wichtigen Impuls für das Neue Soziale Unternehmertum in Deutschland leisten kann, zeigen nicht nur die zahlreichen Auszeichnungen, sondern vor allem die kontinuierlich steigende Anzahl von sozialen Startups. So haben mittlerweile 78 Projekte/Unternehmen die Angebote der social impact GmbH genutzt und sich mit ihren Produkten und/oder Dienstleistungen erfolgreich am Markt etabliert. Ihnen allen ist gemeinsam, dass sie – ganz im Sinne des Friedensnobelpreisträgers Muhammed Yunus – in Reaktion auf eine gesellschaftliche Problemsituation ein Unternehmen gegründet haben (Yunus 2008). Dabei machen sich die sozialen Entrepreneure auch ein kreatives Milieu zunutze, wie wir es in erster Linie in den großen deutsch(en)sprachigen Metropolen vorfinden.

Beispiel 4: Das von Felix Weth gegründete Sozialunternehmen „Fairnopoly“ repräsentiert ein digitales Genossenschaftsmodell („Genossenschaft 2.0“), mit dem die Nutzer selbst Eigentümer ihrer Plattform werden. Über die gezielte Förderung des Handels mit gebrauchten und Fair-Trade Artikeln werden die Schonung der Umwelt und der bewusste Konsum gefördert. Ein Prozent jeder Transaktion auf dem Marktplatz gehen außerdem in den FAIR Future Fund. Mit diesem Fund werden die Kampagnen des FAIR Future Networks unterstützt – einem global wachsenden Zusammenschluss von Jugendorganisationen und jungen Aktivisten, die sich gemeinsam gegen Korruption und für fairere, transparentere und verantwortlichere Strukturen einsetzen.

Beispiel 5: Das von Dirk Müller-Remus gegründete Sozialunternehmen „auticon“ ist das erste Unternehmen in Deutschland, das die spezifischen Kompetenzen von Menschen mit Asperger-Syndrom nutzbar macht. Da Menschen mit Asperger-Syndrom besondere analytische Fähigkeiten besitzen, finden sie bei „auticon“ als Software-Tester ein neues – oder besser: ein erstes berufliches Zuhause. Selbstverständlich arbeitet „auticon“ an der beständigen Weiterentwicklung von marktrelevanten Qualifizierungsmaßnahmen in verschiedenen Technologiefeldern, um die Stärken von Menschen im Autismus-Spektrum optimal einzusetzen. So identifiziert „auticon“ kontinuierlich Einsatzmöglichkeiten und befähigt seine An-

⁷⁷ Die social impact GmbH (vormals iq consult) ist eine Agentur für soziale Innovationen seit 1994. Sie entwickelt Projekte in den Bereichen Social- und Inclusive Entrepreneurship, Regionalentwicklung sowie europäische Netzwerkarbeit. Viele der Projekte wurden als europäische best practices ausgezeichnet. Der Gründer und Geschäftsführer Norbert Kunz ist Ashoka Fellow, Social Entrepreneur des Jahres 2010 der Schwabfoundation, Member of the Global Agenda Council on Social Innovation und Member of the European Commission Expert Group on Social Business.

gestellten, ihre besonderen Stärken weiterzuentwickeln und im ersten Arbeitsmarkt einzubringen.

Beispiel 6: Das von Carolin Silbernagl gegründete Sozialunternehmen dotHIV nutzt die Top-Level Domain ".hiv" als Kommunikations- und Fundraising-Instrument für den globalen Kampf gegen AIDS. Durch den Vertrieb dieser Top-Level Domain werden seit Mitte 2013 finanzielle Mittel generiert, die anschließend an HIV-Initiativen auf der ganzen Welt weiter gegeben werden können. Zusätzlich wird das Bewusstsein der online-affinen Zielgruppe für HIV und AIDS gesteigert und so gegen das Schattendasein des Themas sowie die Stigmatisierung Betroffener gewirkt. Als modernes Mittel zur finanziellen Unterstützung, Aufmerksamkeitssteigerung und Entstigmatisierung wird die Domain dotHIV zur roten AIDS-Schleife des digitalen Zeitalters.

Inspiziert von den neuen Sozialunternehmern wie beispielsweise Felix Weth, Dirk Müller-Remus oder Carolin Silbernagl kann man konstatieren, dass bestimmte soziale Probleme tatsächlich auf marktnahe Weise bearbeitet werden können. Auch wenn viele der neuen Sozialunternehmen zumeist (noch) recht klein, (noch) lokal begrenzt und somit (noch) ein Nischenphänomen mit geringen Umsätzen und Mitarbeiterzahlen sind (vgl. Stiftung Mercator 2012:7): Die Social Entrepreneurs stoßen zweifelsohne vielversprechende soziale Innovationen an und fördern – quasi nebenbei – die deutsche Engagementkultur und das unternehmerische Denken vieler junger Menschen. Interessanterweise lässt sich das Neue Soziale Unternehmertum aber auch fernab der urbanen Zentren mit ihren kreativen Milieus und gut ausgebildeten Menschen – oder genauer: in der Peripherie des ländlichen Raumes beobachten. Angesichts der wirtschaftlichen und demografischen Herausforderungen ist nämlich gerade der strukturschwache ländliche Raum prädestiniert für ein neues sozialunternehmerisches Handeln und für bürgerschaftliches Engagement.

4. Soziale Innovationen im ländlichen Raum

Eine knappe Beschreibung der Situation scheint für die Argumentation hilfreich: Viele peripher gelegene ländliche Räume sind durch eine wechselseitige Verstärkung von wirtschaftlichen und demografischen Problemen geprägt.⁷⁸ So reicht die Dynamik der ländlichen *Wirtschaft* häufig (und insbesondere in Ostdeutschland, vgl. Willisch 2012) nicht aus, um eine hinreichende Anzahl von Arbeits- und Ausbildungsplätzen zur Verfügung zu stellen. Infolgedessen pendeln viele Menschen mit erheblichen Zeitverlusten zwischen ihren Wohnorten im ländlichen Raum und ihrem Arbeitsort im verstäderten Raum. Mehr noch: Vor allem junge und gut qualifizierte Menschen verlassen die ländlichen Räume dauerhaft – zurück bleiben ältere Menschen und viele jener jungen Menschen, die weniger gut qualifiziert sind.

Der *demografische Wandel* mitsamt der damit verbundenen Schrumpfung der Bevölkerung verschärft die Situation: So wird es in vielen ländlichen Räumen zusehends unrentabler, die Nahversorgung mit Lebensmitteln, die Grundversorgung mit Dienstleistungen oder die Gefahrenabwehr sicherzustellen (vgl. Gutsche et al. 2010). Demgegenüber fordert eine kontinuierlich älter werdende Bevölkerung ein dichtes Netz an Versorgungseinrichtungen, die über die öffentlichen Haushalte jedoch kaum noch finanziert werden können. In der Folge wird eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt, die nicht nur die derzeitige Daseinsvorsorge, sondern vor allem die Attraktivität und langfristige Entwicklung des ländlichen Raumes insgesamt gefährdet.

Bedauerlicherweise ist trotz einer intensiven Förderpolitik der EU, des Bundes und der Länder keine umfassende Wende in den oben dargestellten Entwicklungen erkennbar. So ist es nach Ansicht kritischer Beobachter auch mit der jahrzehntelangen Förderpolitik nicht gelungen, die wirtschaftliche Dynamik von peripher gelegenen ländlichen Räumen anzukurbeln, maßgebliche Beschäftigungseffekte für die ländliche Bevölkerung zu entfalten oder nachhaltige Antworten auf den demografischen Wandel zu entwickeln (vgl. Dullinger 2011). Vor diesem Hintergrund setzen sich immer mehr die Einsicht und der Versuch durch, wirtschaftliche und demografische Herausforderungen auch mit unternehmerischen Mitteln zu lö-

⁷⁸ In der wissenschaftlichen und fachöffentlichen Literatur finden sich zahlreiche Publikationen, welche die Situation in peripher gelegenen ländlichen Räumen umfassend(er) darstellen. An dieser Stelle sei exemplarisch auf die Aktivitäten der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD), des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) sowie der Akademie für Landesplanung und Raumforschung (ALR) verwiesen, die sich explizit auch Themen der ländlichen Entwicklung und der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum widmen. Siehe u.a.: Bucher, H. & E.-J. Flöthmann 2009; BBSR 2009, 2010; Küpper et al. 2008.

sen. In der Folge lassen sich zahlreiche sozialunternehmerische Initiativen beobachten, deren Protagonisten gesellschaftliche Verantwortung übernehmen und Veränderungsprozesse im ländlichen Raum initiieren wollen (vgl. Pezzei 2012).

Beispiel 7: So gelingt es beispielsweise Heinz Frey, mit Hilfe seines „DorV e.V.“ die Versorgung und die Lebensqualität auch in der ländlichen Peripherie deutlich zu verbessern. Den Weg dorthin bestreitet Heinz Frey mit den Menschen vor Ort, die ebenfalls am Zugang zu Produkten (wie Lebensmittel), Dienst- und Versorgungsleistungen (wie Frisöre, Ärzte oder Rechtsberater), Kultur- und Kommunikationsangeboten sowie lokalen Arbeitsplätzen interessiert sind. Die hierdurch entstehenden DorV-Zentren sind somit mehr als klassische „Tante-Emma-Läden“, welche auf die Grundbedürfnisse der Menschen ausgerichtet sind. Vielmehr sind sie umfassende Nahversorgungszentren, in deren Planung, Entwicklung und Betrieb die lokale Bevölkerung von Anfang einbezogen wird (vgl. Ashoka 2012:20-21).

Beispiel 8: Christian Hiß löst mit seiner „Regionalwert AG“ drei wesentliche Probleme der landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Betriebe: erstens, die Abhängigkeit von den überregionalen Finanzmärkten; zweitens, den fortschreitenden Konzentrationsprozess in der globalen Lebensmittelindustrie; und drittens, die damit verbundene Entfremdung der Nahrungsmittelproduktion von den Konsumenten. Dabei ist der Kerngedanke der „Regionalwert AG“ ganz einfach: Die Bürger stellen als Aktionäre einer Art Holdinggesellschaft Kapital bereit und beteiligen sich somit an landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Betrieben. Im Gegenzug verpflichten sich die Unternehmer zur Schaffung regionaler Wirtschaftskreisläufe sowie zur Einhaltung von sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsstandards (vgl. Ashoka 2012:38-39).

Beispiel 9: Die Idee zur Internetplattform „hofgruender.de“ kam dem Agrarökonom Christian Vieth, als er sich selbst auf die Suche nach einem eigenen Bauernhof begab. Dabei stellte er fest, wie komplex die Rahmenbedingungen für eine landwirtschaftliche Existenzgründung sind und welche Schwierigkeiten Bauernfamilien ohne eigene Nachfolger beim Erhalt ihres Betriebes haben. In der Folge verzichtete Christian Vieth zwar auf seine eigene landwirtschaftliche Existenzgründung, brachte fortan aber landwirtschaftliche Existenzgründer und Familien ohne Hofnachfolge zusammen. Im Ergebnis konnten bereits zahlreiche landwirtschaftliche Betriebe gerettet, Arbeitsplätze gesichert und Neugründungen ermöglicht werden (vgl. Ashoka 2012:86-87).

Mit Blick auf die sozialunternehmerischen Initiativen von Heinz Frey, Christian Hiß oder Christian Vieth kann man festhalten, dass immer mehr Akteure auch unkonventionelle Antworten auf drängende Probleme im ländlichen Raum finden (vgl. Dannenberg et al. 2009; Jähnke et al. 2011). Dabei profitieren die neuen Sozialunternehmer von einem Wertewandel innerhalb der städtischen und ländlichen Bevölkerung, die immer offener für so genannte Stadt-Land-Verantwortungsgemeinschaften wird. Dennoch sind auch die neuen Sozialunternehmer im ländlichen Raum mit konzeptionellen, formellen, organisatorischen und/oder betriebswirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert. Daher stellt sich auch hier die Frage, wie man diese neuen Sozialunternehmer in den peripheren ländlichen Räumen stärken kann?

5. Projektfamilie „entersocial“

Um die Idee des sozialen Unternehmertums insgesamt bekannter zu machen und engagierte soziale Pioniere im Norden von Brandenburg bei ihrer Arbeit zu unterstützen, hat die social impact GmbH im Jahr 2010 die Projektfamilie „entersocial“ ins Leben gerufen. Ziel der – vom Europäischen Sozialfonds, dem Land Brandenburg und vom Generali Zukunftsfonds geförderten – Projektfamilie ist es, Menschen in ihrem sozialunternehmerischen Vorhaben zu unterstützen und somit einen aktiven Beitrag zur Verbesserung der regionalen Erwerbssituation sowie zur Bewältigung des demografischen Wandels zu leisten. Dabei werden vor allem potenzielle Changemaker – also: Akteure, die in ihren Sozialräumen gesellschaftliche Verantwortung übernehmen wollen – identifiziert und in ihren sozialunternehmerischen Aktivitäten mittels Beratung zur Ideenentwicklung und zu Themen wie Recht, Steuern, Finanzierung, Marketing, Kommunikation etc. unterstützt. Insgesamt konnten somit über „entersocial“ zahlreiche regionale Nahversorgerstrukturen geschaffen, Wertschöpfungsketten ermöglicht, Vertriebssysteme initiiert, touristische Angebote erzeugt sowie neue Finanzierungsmodalitäten (wie beispielsweise die Schwarmfinanzierung) erprobt werden.

Ein wichtiges Element in der Projektfamilie ist das Modell des „Dorfkümmerers“, das seit 2012 in „entersocial“ integriert wurde und vom Generali Zukunftsfonds gefördert wird. Dabei wird grundlegend davon ausgegangen, dass nachhaltige sozialunternehmerische Problemlösungen nur unter Einbindung der Menschen vor Ort und mit starken Partnern aus der Dorfgemeinschaft – den Dorfkümmerern – funktionieren können. Zu diesem Zweck wurden im Verlaufe des Jahres 2012 bundesweit erstmalig acht Dorfkü-

merer in verschiedenen Kommunen im Nord-Osten Brandenburgs identifiziert, umfassend qualifiziert und als verlässliche Partner mit einem monatlichen Honorar in Höhe von 400 Euro vor Ort etabliert. Dies geschah auch vor dem Hintergrund der Erfahrung, dass verlässliche Kooperationsstrukturen vor Ort den nachhaltigen Einsatz von (öffentlichen) Beratungs- und Investitionsmitteln maßgeblich befördern können.

Beispiel 10: Kurt Glowe lebt in Brüssow (nördliche Uckermark) und ist dort als Dorfkümmerer für „entersocial“ tätig. Sein Ziel ist es, dem dramatischen Strukturwandel in der nördlichen Uckermark zu begegnen und Mitmenschen für sozialunternehmerische Initiativen zu gewinnen. Mit Erfolg: Im Rahmen des von ihm begleiteten Projektes „Lebens-Energie für das Dorf“ werden drei Geschäftsfelder (Dorfküche, Dorf-Atelier, Gemeinschaftsgärten) zu einem sozialunternehmerischen Gesamtvorhaben kombiniert. Da dieser Ansatz auf die Neuorganisation der dörflichen Strukturen, die Revitalisierung brachliegender Potenziale und die Schaffung von Arbeitsplätzen abzielt, wurde das Projekt Anfang 2013 auch in das Programm „Neulandgewinner“ der Robert Bosch Stiftung aufgenommen.

Beispiel 11: Hans-Jürgen Bewer lebt in Altkünkendorf (südliche Uckermark) und ist dort als Ortsvorsteher, als Initiator des bekannten Schorfheidelaufes sowie als Dorfkümmerer für „entersocial“ tätig. Sein Ziel ist es, das bislang ungenutzte Potenzial des UNESCO-Weltnaturerbes Buchenwald Grumsin für die Dorfbewohner und die Region besser nutzbar zu machen. Hierzu hat er nicht nur den Aufbau eines Informationspunktes für das UNESCO-Weltnaturerbe in Altkünkendorf befördert (Eröffnung am 03.05.2013). Vielmehr ist er an der Entwicklung eines ganzheitlichen Bildungszentrums interessiert, das vielfältige Bildungsangebote miteinander kombiniert und hierüber die Möglichkeit für eine breite (sozial-)unternehmerische Entwicklung schafft.

Beispiel 12: Dr. Ursula Macht lebt in Flieth-Stegelitz – einem idyllischen Ort am Eselwanderweg. Als Betreiberin des Artemishofes bietet sie schon heute ein breites Bildungs- und Freizeitangebot an. Infolgedessen setzt sich die Dorfkümmerin auch stark für die Entwicklung eines nachhaltigen und wissensorientierten Tourismus in Flieth-Stegelitz ein. So ist es mit ihrer Hilfe gelungen, das touristische Angebot der „Alten Schule“ maßgeblich zu erweitern und den Aufbau einer Gemüse-Versorgungsgemeinschaft im Sinne der Solidarischen Landwirtschaft zu realisieren. Im Ergebnis macht die engagierte Uckermärkerin nicht nur endogene Potenziale sichtbar, sondern stärkt auch die Kommunikation und Kooperation zwischen den Dörfern der Amtsgemeinde.

Zweifelsohne profitieren die sozialunternehmerischen Projekte in den Dörfern vom Engagement der Dorfkümmerer sowie deren regionalen Wissens- und Informationsaustausch. Aufgrund des Pilotcharakters ist zudem ein bundesweiter Aufmerksamkeitsschub zu verzeichnen, der das nationale fachöffentliche und mediale Interesse auf die Dorfkümmerer und die Projekte gelenkt hat (ARD, WDR, RBB, Berliner Zeitung etc.). Erfreulicherweise wird damit auch ein Transfer vom Konzept des Dorfkümmerers befördert, wie man an den Diskussionen in vielen anderen Landkreisen der Bundesrepublik beobachten kann. Darüber hinaus wird aber auch der Transfer von sozialunternehmerischen Ideen, Konzepten und Best-Practices befördert, durch die sozialunternehmerische Initiativen wie beispielsweise die Regionalwert AG nach Brandenburg gebracht oder umgekehrt, brandenburgische Initiativen in andere Regionen transferiert werden können.

Doch soziale Innovationen profitieren auch vom internationalen Austausch: So sind soziale Innovationen und soziales Unternehmertum kein spezifisch deutsches, sondern vielmehr ein europaweites Phänomen. Dies begründet sich damit, dass auch andere (ländliche) Regionen der Europäischen Union mit ganz ähnlichen Herausforderungen der Transformation, des demografischen Wandels oder der Verarmung zu kämpfen haben. Vor diesem Hintergrund wird mit „entersocial – Good Practice Transfer“ beabsichtigt, sozialunternehmerische Ideen aus anderen Ländern der Europäischen Union kennenzulernen und zu transferieren. In diesem Sinne erhalten engagierte Bürger, Unternehmen und Multiplikatoren aus Brandenburg die Möglichkeit, sich bei Studienreisen nach Spanien, Polen, Österreich und Irland mit erfolgreichen Beispielen aus anderen Ländern auseinanderzusetzen. Mehr noch: Der Erfahrungsaustausch beinhaltet auch Fachveranstaltungen, bei denen sich neue Sozialunternehmer und Wissenschaftler mit bereits erfolgreichen Sozialunternehmern wie Heinz Frey (DorV e.V.) und Christian Hiß (Regionalwert AG) austauschen können (vgl. Knaack et. al. 2012).

6. Abschluss

Auf den letzten Seiten haben Sie – liebe Leserinnen und Leser – mehr über die jüngsten sozialunternehmerischen Entwicklungen in Deutschland erfahren sowie eine ganze Reihe von erfolgreichen Sozialunternehmern kennengelernt. Sie haben erfahren, dass mittlerweile viele Menschen auf soziale (und nicht technische) Innovationen setzen, um einer ökonomisch stabileren, ökologisch verträglicheren und sozial gerechteren Welt näher zu kommen. In ihrem Tun schaffen sie Neues in den Bereichen der Bildung (wie beispielsweise „Rock Your Life“, „Teach First“ oder „ArbeiterKind“), der Jugend (wie beispielsweise die „Projektfabrik“ oder „Off Road Kids“), der Gesundheit (wie beispielsweise „Wellcome“ oder „Discovering Hands“), der Arbeit (wie beispielsweise „Dialog im Dunkeln“ oder „Berufsparcours“) oder der Integration (wie beispielsweise „Sozialhelden“ oder „Chancenwerk“). Die neuen sozialen Entrepreneurs gehen aber auch neue Wege in der Regionalentwicklung, wie die Beispiele vom DorV e.V., der Regionalwert AG und von hofgruender.de gezeigt haben.

Keine Frage: Die Neue Soziale Ökonomie in Deutschland benötigt professionelle Unterstützung beim Reifen und Wachsen. Im Gegensatz zur klassischen Sozialwirtschaft kann sie nämlich nicht darauf vertrauen, dass ihr gesetzlich geregelte sowie staatlich oder kirchlich finanzierte „Quasi-Märkte“ (Stiftung Mercator 2012:8) in Milliardenhöhe geschaffen werden. Insofern benötigt es auch auf politischer Ebene die Einsicht, dass soziale Innovationen und ein marktnahes sozialunternehmerisches Engagement einen wichtigen Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme leisten können. Und die Hoffnung auf Einsicht ist berechtigt: In der nächsten EU-Förderperiode wird das neue sozialunternehmerische Handeln über die „Social Business Initiative“ grundsätzlich aufgewertet – ein Grund, weshalb auch in den nächsten Jahren viel über dieses Thema gesprochen und geschrieben werden wird.

Literatur

- Ashoka (2012): Wissen was wirkt. Wirkungsanalysen 2012 der Ashoka Fellows. Frankfurt am Main. Online unter www.ashoka.de (letzter Zugriff am 04.02.2013).
- BBSR (2009): Ländliche Räume im demografischen Wandel. BBSR-Online-Publikation 34/2009. Bonn.
- BBSR (2010): Vielfalt des Demografischen Wandels. Eine Herausforderung für Stadt und Land. BBSR-Online-Publikation 06/2010. Bonn.
- Birkhölzer, K. (2011): Internationale Perspektiven sozialen Unternehmertums. Jähnke, P., Christmann, G. B. & K. Balgar (Hrsg.): Social Entrepreneurship. Perspektiven für die Raumentwicklung. Wiesbaden: VS Verlag, 23-36.
- Bucher, H. & E.-J. Flöthmann (2009): Demographische Alterung auf kommunaler Ebene. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Demographie Band 4. Bonn.
- Dannenberg, P., Köhler, H., Lang, T., Utz, J., Zakirova, B. & T Zimmermann (2009): Innovationen im Raum - Raum für Innovationen. Arbeitsmaterial der ARL 348. Hannover.
- Dullinger, F. (2011): Regionalentwicklung durch Mobilisierung der unternehmerischen Menschen. In: Elbe, S. & F. Langguth (Hrsg.): Finanzierung regionaler Entwicklung. Oder: Geld ist schon wichtig. Aachen: Shaker Verlag.
- Ehrlich, K. & T. Lang (2012): Soziale Unternehmen und Initiativen in Deutschland – auf dem Weg zu einer neuen sozialen Ökonomie? Forum IfL 1. Leipzig: Selbstverlag des Leibnitz-Instituts für Länderkunde.
- Genesis Institute & Vodafone Stiftung (2012): Denk die Welt weiter. 25 Ideen, die selbst die Zukunft gestalten. Berlin: Impact Edition.
- Gutsche, J. M., Glatthaar, M. & A. Dosch (2010): Masterplan Daseinsvorsorge. BBSR-Online-Publikation. Bonn.
- Hackenberg, H. & S. Emptner (2011): Social Entrepreneurship – Social Business: Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden: VS Verlag.
- Jähnke, P., Christmann, G. B. & K. Balgar (2011): Social Entrepreneurship. Perspektiven für die Raumentwicklung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Jessop, B. (1997): Die Zukunft des Nationalstaates: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Über-

- legungen zu Westeuropa. In: Becker, S., Sablowski, T. & W. Schumm (Hrsg.): *Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Argument-Sonderband 249, 50–95.
- Knaack, E., Federwisch, T. & L. Miram (2012): *Sozialunternehmer als Unterstützer für soziale Pioniere in ländlich geprägten Regionen*. In: *IRS aktuell* 72, 7-8.
- Küpper, P., Küttner, L., Luther, J., & C. Strauß (2008): *Erkennen - Steuern - Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 11 Arbeitsmaterial der ARL 341*. Hannover.
- Maurer, M. (2013): *Ich Arbeiterkind*. In: *Die Zeit* 05/2013 vom 24.01.2013.
- Mayntz, R. (1997): *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme*. In: Mayntz, R. (Hrsg.): *Soziale Dynamik und politische Steuerung*. Frankfurt am Main, New York: Campus, 186–208.
- Oldenburg, F. (2011): *Social Entrepreneurship: Ein politisches Programm zur Innovationsförderung im Sozialsektor*. In: Jähnke, P., Christmann, G. B. & K. Balgar (Hrsg.): *Social Entrepreneurship. Perspektiven für die Raumentwicklung*. Wiesbaden: VS Verlag, 155-160.
- Pezzei, K. (2012): *Verkaufen können wir selber! Wie sich Landmenschen ihren Laden zurück ins Dorf holen*. Marburg: Metropolis.
- Rosa, H. (2005): *Beschleunigung. Die Veränderungen der Zeitstrukturen in der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Schmied, H. & K. Gäbler (2012): *Perspektiven sozialwissenschaftlicher Konsumforschung*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Sedlacek, P. (2007): *Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfbedingungen*. Arbeitsmaterial der ARL 331, Hannover.
- Smith, A. (1776): *An Inquiry into the Nature and Causes*. Methuen & Co., Ltd. (dt. Smith, A. (2005): *Untersuchung Reichtums der Völker*. Tübingen: Mohr Siebeck/UTB.)
- Spiegel, P. (2011a): *Eine bessere Welt unternehmen. Wirtschaft im Dienst der Menschheit – Social Impact Business*. Herder Verlag, Freiburg im Breisgau.
- Spiegel, P. (2011b): *Social Business – Perspektive der innovativen Versöhnung von Ökonomie und sozialen Anliegen*. In: Jähnke, P., Christmann, G. B. & K. Balgar (Hrsg.): *Social Entrepreneurship. Perspektiven für die Raumentwicklung*. Wiesbaden: VS Verlag, 55-74.
- Stehr, N. (2007): *Die Moralisierung der Märkte. Eine Gesellschaftstheorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Stiftung Mercator (2012): *Sozialunternehmer – Chancen für soziale Innovationen in Deutschland. Möglichkeiten der Förderung*. Essen: Selbstverlage der Stiftung Mercator.
- Urbatsch, K. (2011): *Ausgebremst. Warum das Recht auf Bildung nicht für alle gilt*. München: Wilhelm Heyne Verlag.
- Willisch, A. (2012): *Wittenberge ist überall. Überleben in schrumpfenden Regionen*. Berlin: Christoph Links Verlag.
- Yunus, M. (2008): *Die Armut besiegen. Das Programm des Friedensnobelpreisträgers*. München: Carl Hanser Verlag.

Autor:

Dr. Tobias Federwisch
social impact GmbH
Projektleiter entersocial / Dorfkümmerer
federwisch@socialimpactlab.eu

Monika Fontaine-Kretschmer

Demografischer Wandel im Spannungsfeld der Kommunalpolitik: neue Prioritäten bei kommunalen Aufgaben?

Handlungsfelder, in denen sich die Konflikte zwischen kommunalen/regionalen Versorgungszielen und demografischer Entwicklung schon heute zeigen

Vorbemerkung:

Bereits im Grundgesetz ist die Schaffung und Beibehaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine der zentralen politischen Aufgaben – für alle verantwortlichen Mandatsträger auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Daher bemühen sich viele Kommunen seit Jahrzehnten, gleichwertige Lebensverhältnisse für ihre Bürger sicherzustellen und zukünftig weiterhin aufrechtzuerhalten.

Der Begriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ gehört zur zentralen Leitvorstellung des Bundes und der Länder und zielt auf die gleichmäßige Entwicklung der Teilräume vor allem bezogen auf Daseinsvorsorge, Einkommen und Erwerbsmöglichkeiten ab.

Rechtliche Verankerung:

Die Verantwortung „für die Fläche“ ist dabei ein Kernelement des Sozialstaates (Art. 20 GG). Für die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ wurde dem Bund Gesetzgebungskompetenz in bestimmten Bereichen eingeräumt (Art. 72 GG).

Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen (§ 106 GG) wahren die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“, indem auch finanzschwache Länder die notwendige Infrastruktur vorhalten können.

Und das Raumordnungsgesetz des Bundes konkretisiert gleich im ersten Grundsatz: „Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG, „siwök“).

Auch die Verfassungen der Bundesländer sowie die Landesplanungsgesetze zitieren den Begriff und verpflichten sich damit zu einer entsprechenden Strukturpolitik und Entwicklung ihres Landesgebietes.

So gewährleisten Bund und Länder gleichwertige Lebensverhältnisse z. B. dadurch, dass sie die Aufgabenträger im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge gesetzlich zur Vorhaltung einer Grundversorgung verpflichten.

Während die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur flächendeckend sicherzustellen ist, sind Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in Zentralen Orten zu bündeln (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG), in deren Verflechtungsbereichen der ländliche Raum mitversorgt wird.

Aktuelle Situation:

Bedingt durch Größe, rückläufige Einwohnerzahl und abnehmende Finanzkraft ist die Erfüllung dieser Zielvorgaben für zahlreiche Städte und Gemeinden – vor allem in dünner besiedelten ländlichen Räumen – allerdings erheblich gefährdet.

Wegbrechende Steuereinnahmen, aber auch die Tatsache, dass man viele Jahre „über seine Verhältnisse gelebt“ und insbesondere das Thema „Folgekosten“ bei der Ausrichtung der eigenen Infrastruktur in keiner Weise berücksichtigt hat, sind Verursacher der Misere.

Immer neue Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen – zumeist nicht multifunktional sondern nur eindimensional geplant, gebaut und heute nutzbar -, immer neue Grün- und Verkehrsflächen, neue Bau- und Gewerbegebiete mit kreditfinanziertem Grunderwerb und kostspielig vorzufinanzierender Infrastruktur sind so landauf/ landab entstanden.

Da diese Ausstattung und ihr laufender Betrieb heute vielerorts nicht mehr finanzierbar sind, kommen Kommunen nicht umhin, Prioritäten in der örtlichen Versorgung zu definieren. Dort wo dies im Konsens durch Beteiligung der Bevölkerung vollzogen wird, ist eine größere Akzeptanz auch von einschneidenden Veränderungen zu verspüren.

Lösungsansätze:

Voraussetzung dafür ist zum einen **Kostentransparenz** der Erstellung, Nutzung und des Betriebs öffentlicher Einrichtungen, zum anderen aber auch gute **Koordination** und **Moderation der Beteiligung und des bürgerschaftlichen Engagements**. Wertigkeiten in der Versorgung und im Zusammenleben müssen gemeinsam neu justiert werden: Bibliothek oder Ladengeschäft, Schwimmbad oder Arztpraxis.

Die Kommune wird erkennen, dass es neuer Formen der **Kooperation** bedarf, um den sich wandelnden Ansprüchen ihrer Bürger gerecht zu werden. **Neue Partnerschaften** mit dem regionalen und lokalen Einzelhandel, der lokalen Wirtschaft sowie **innovative Konzepte** im medizinischen und sozialen Bereich und in der Bewirtschaftung kommunaler Immobilien sind gefragt.

Ein weiterer wesentlicher Faktor, der zur Kostenreduktion beitragen kann, ist die **interkommunale Zusammenarbeit**, die allerdings eine ernst gemeinte politische Willensbildung der Kommunen voraussetzt. Bessere Auslastung der Infrastruktur, Verteilung der Kosten auf mehrere Schultern und nicht zuletzt attraktivere Angebote durch weniger, aber besser ausgestattete Einrichtungen können so für größere Gebiete positive Akzente setzen. Gerade in Zeiten globaler Verfügbarkeit von Informationen sollte versucht werden, dies für den ländlichen Raum zu nutzen. **Positives Marketing** ist gefragt, da der „Kampf“ um die Einwohner längst begonnen hat.

Darüber hinaus muss es oberste Priorität sein („**Chefsache**“), Arbeitsplätze in solchen Gewerbe- und Dienstleistungsbereichen anzusiedeln, die dazu beitragen, gerade auch junge Menschen in diesen Regionen zu halten oder sie bewusst in diese Regionen als Zielgruppe zu lenken (z. B. IT-Dienstleistungen). Das Vermarkten von Lebensqualität im ländlichen Umfeld ist dabei Pflichtaufgabe für die Politik. Nur das Thema „**Tourismus**“ zu bespielen wird nicht ausreichen, der Landflucht zu begegnen. Dafür ist Deutschland – leider? – an zu vielen Stellen einfach zu schön.

Ein weiterer wesentlicher Punkt ist die **Ehrlichkeit der verantwortlichen Mandatsträger** im Hinblick auf die Situation der kommunalen Haushalte. Nur wer mit seinen Bürgern offen darüber diskutiert, dass man für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), für Stadthalle, Schwimmbad, Feuerwehr, Rathaus, Kindergarten, Spiel- und Sportplätze, Friedhöfe, Parkplätze nur ein gewisses Budget zu Verfügung hat, kann Veränderungen erwarten und die Schließung mancher Einrichtungen im Vorfeld vermitteln.

Vielfach – gerade in kleinen Gemeinden – ist das **bürgerschaftliche Engagement** für den Erhalt des Gemeinlebens nicht mehr wegzudenken. Jedoch haben wir auch hier noch nicht alle Ressourcen ausgeschöpft. Sicherlich sollte auch hier darüber nachgedacht werden, dass es neben der „Ehrenamtcard“ auch eines gewissen finanziellen Anreizes als Motivationsmotor bedarf. Der gesellschaftliche Nutzen ist in jedem Fall größer als die Kosten.

Ausgewählte Beispiele als best practice

Wohnen:

Auch im ländlichen Raum haben viele Kommunen in den letzten Jahren immer neue Baugebiete im Außenbereich ausgewiesen. Neben den großen Flächenentwicklungen „am Stück“ ist es oftmals „nur“ die Ausweisung von 5-6 Bauplätzen pro Ortsteil am Ortsrand als „Abrundung“, die Schwierigkeiten verursacht. Bei Kommunen mit mehr als 10 Ortsteilen – was keine Seltenheit ist – ergeben sich so schnell 50-60 Bauplätze, oft mehr als die örtliche Neubauquote in 5 Jahren. Dass unter solchen Bedingungen keine Nachnutzer für die schwierigeren eng bebauten Ortsinnenbereiche gefunden werden, darf nicht verwundern.

Ein weiterer Punkt sind Hürden durch die zersplitterte Eigentümerstruktur. Gerade in Zeiten des demografischen Wandels bedarf es größerer innerörtlich gelegener, zusammenhängender Flächen, um gemeinschaftliches oder betreutes Wohnen zu ermöglichen. Oftmals ist dabei ein langer Atem notwendig, um mehrere Grundstücke von unterschiedlichen Eigentümern über einen längeren Zeitraum zu erwerben. Für einen Investor ist dies zumeist keine lohnende Option. Die Kommune könnte hier als Zwischenerwerber fungieren. Aufgrund ihrer angespannten Haushaltslage hat sie aber hierzu kaum die Möglichkeit. Hier könnte ein Flächenpool auf Landes-, Regierungsbezirk oder Landkreisebene strategische Impulse setzen und so für Investoren lohnende Objekte zusammenbringen. In Nordrhein-Westfalen hat man bereits seit den 1980er Jahren nach dem Brachfallen großer Industriearale aus Bergbau, Eisen- und Stahlindustrie, der Bahn, militärischer Flächen sowie diverser Gewerbebrachen mit dem „Grundstücksfonds NRW“ ein entsprechendes Modell mit sehr großem Erfolg für die Landesentwicklung erprobt und umge-

setzt.



Foto: Monika Fontaine-Kretschmer
Abbildung 1: Sanierter Marktplatz Idstein

Darüber hinaus muss die Abstimmung mit der örtlichen Wirtschaft zur „Chefsache“ werden. Nicht selten ist festzustellen, dass Bürgermeister ihre wichtigsten Arbeitgeber bzw. Unternehmen nicht wirklich kennen bzw. über deren Geschäft und seine Rahmenbedingungen wenig wissen. Positives Standortmarketing kann nur gelingen, wenn die lokalen Probleme bekannt sind und Synergien genutzt werden können. Wirtschaftsförderung muss heute zu den Pflichtaufgaben der Kommunalverwaltung gehören. Bei kleineren Gemeinden sollte man eine regionale Wirtschaftsförderung initiieren, die die Region und nicht den Einzelstandort vermarktet. In Nordhessen ist z.B. mit der Regionalmanagement Nordhessen GmbH (www.regionnordhessen.de) ein gut funktionierendes Beispiel bereits vorhanden.



Foto: Monika Fontaine-Kretschmer
Abbildung 2: Umnutzung einer Brauerei in Schöllkrippen

Arbeiten

Wesentliche Einnahmequelle der Kommunen ist bekanntermaßen die Gewerbesteuer. Daher war und ist es vorrangiges Ziel der Städte, ständig neue Gewerbeflächen auszuweisen. Leider ist dieses Ziel für viele bereits zum Bumerang geworden, da die voll erschlossenen Flächen keine Abnehmer mehr finden, die getätigten Investitionen aber bezahlt werden müssen. Die Angebotsplanung und –ausführung ist eben die teuerste Form der Akquisition und reißt enorme Löcher in die Stadtkassen, da die Rückflüsse auf sich warten lassen oder nie kommen. Dennoch halten es viele Kommunalvertreter für unerlässlich, solche Flächenreserven durch

immer neue Gebietsausweisungen vorzuhalten. Auch hier muss ein Umdenken stattfinden. Daher sollte dringend seitens der Kommunen darüber verhandelt werden, dass bei der Verteilung der Steuereinnahmen eine andere Zuteilung erfolgen kann.

Versorgung Einzelhandel

Das Ladensterben ist längst nicht nur ein Problem des ländlichen Raums. Auch in Mittelzentren schließen die inhabergeführten Geschäfte in den Ortsteilen. Fachmarktzentren schießen wie Pilze aus dem Boden. Der „neue“ Investor legt dabei immer wieder ein Gutachten vor, das – häufig von ihm bezahlt und in seinem Sinne mit Argumenten versehen – darstellt, dass noch Platz für weitere Einzelhandelsflächen an der Peripherie sei. Wenig später schließen dann die ersten innerörtlichen Geschäfte, da die Kaufkraft der Bevölkerung eben doch nicht uneingeschränkt wächst. Aber dann ist es zu spät.

Daher sollten die Städte unbedingt versuchen, innerstädtische Flächen und Immobilien zu aktivieren – und dabei auch einen Zwischenerwerb einzelner Grundstücke mit Kämmereivermögen oder Mitteln aus Städtebauförderprogrammen anstreben, um so größere Gesamtlösungen für Investoren zu ermöglichen, selbst wenn der Weg zum Erfolg länger und schwieriger ist. Kontraproduktiv ist dabei allerdings die in den letzten Jahren in vielen Bundesländern erkennbare Tendenz der Städtebauförderung, den Grunderwerb der Kommunen als nicht mehr förderfähig anzusehen. Hier wird leider in viel zu kurzen Zeiträumen gedacht – wenn nicht die Kommune,

wer wäre denn sonst in der Lage, einzelne Immobilien, die von ihren jeweiligen Eigentümern über mehrere Jahre verteilt veräußert werden, aufzukaufen und neu zu strukturieren? Nur so kann es gelingen, einem potentiellen Investor zusammenhängende Flächen in bester Ortslage anzubieten, um so neue Wohn- und Gewerbeprojekte in zentralster Lage zu schaffen. Gerade in den „alten“ Sanierungsgebieten der 60-80er Jahre des 20. Jahrhunderts sind dabei unzählige hervorragende Revitalisierungen gelungen. Ein gelungenes Beispiel ist die Einrichtung des Edekamarktes in Schöllkrippen, Landkreis Aschaffenburg, der in eine aufgelassene Brauerei eingezogen ist.

Möglicherweise ist daher ein kalkulierbares finanzielles Engagement der Kommune an solchen Standorten sinnvoller als die spätere Schadensbegrenzung durch jahrelange Suche nach Nachnutzern, die es im Zweifelsfall nicht geben wird, da die Kunden- und das sind wir alle – ihr Einkaufsverhalten nicht grundlegend ändern werden.

Genossenschaftliche Modelle sind gute Ansätze, die allerdings immer von einzelnen Akteuren getragen werden, deren Engagement nicht hoch genug zu bewerten ist. Ziehen sich diese aber zurück wird es vielerorts schwierig, den Fortbestand dieser Einrichtung zu sichern. Kombinierte Nutzungen im „Lädchen für alles“ sind gute Initiativen, die ihre Markttauglichkeit über einen längeren Zeitraum allerdings erst noch beweisen müssen. Auch hier gilt, dass Initiative und Leistungsbereitschaft des Betreibers wesentliche Erfolgsgaranten sein werden.

Hol- und Bringdienste zu bestehenden Läden mit attraktivem Angebot sind ebenfalls eine sinnvolle Alternative. Darüber hinaus wird so die Kommunikation und das Miteinander der Dorfgemeinschaft am Leben gehalten.

Versorgung Medizin

Die medizinische Versorgung auf dem Land ist einer der wesentlichen Punkte, die in den letzten Jahren zum Aufgabenspektrum der Kommunen hinzugekommen ist. Neue Bündnisse werden auch auf Länderebene geschmiedet: so hat das Hessische Sozialministerium ein Landarztmodell aufgelegt, das beispielgebend sein kann. Ziel ist es dabei, jungen Medizinerinnen den Beruf des Landarztes durch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie finanzielle Anreize attraktiver zu machen. Im hessischen Gesundheitspakt haben Land, kassenärztliche Vereinigung und Krankenkassenverbände eng zusammengearbeitet: zwei Kompetenzzentren in Frankfurt und Marburg stehen zur Verfügung zur Verfügung. Bei der Übernahme oder Modernisierung einer Praxis können Mediziner bis zu 50.000,00 €/Praxis aus dem Topf erhalten. Insgesamt standen für 2012 600.000,00 € zur Verfügung, mit deren Hilfe 8 Praxen übernommen wurden bzw. neu entstanden sind. Die Beispiele liegen in den Kreisen Fulda, Hersfeld-Rothenburg, Werra-Meißner und Waldeck-Frankenberg. (Land Hessen, Hessisches Sozialministerium, 11.11.2011; Kassenärztliche Vereinigung Hessen, 2013)

Bildung

Welche Bildungseinrichtungen von Kommunen oder anderen Verwaltungsbehörden (Kreisen, Bezirke u.ä.) vorzuhalten bzw. zu finanzieren sind, ist von Bundesland zu Bundesland verschieden.

Gerade in vom demografischen Wandel besonders stark betroffenen Gebieten ist schon heute ein Überangebot an Schulen vorhanden. Sobald eine Schule geschlossen werden soll, ist fast immer mit großem Widerstand aus der Elternschaft zu rechnen. Dabei ist immer wieder festzustellen, dass die Politik es verabsäumt, die wirtschaftliche Seite ihrer Entscheidungen im Vorfeld der Schließung transparent darzustellen. Auch die Chancen bei der Entwicklung von attraktiven und leistungsfähigen Alternativangeboten für die verbleibenden Kinder bei solch einschneidenden Maßnahmen werden nicht kommuniziert. Oftmals sind – die USA mit ihren Schoolbuses machen es ja vor – neue Lösungen effektiver und kostengünstiger zu etablieren als das Weiternutzen schlecht ausgestatteter Schulgebäude: selbst wohnortnahe Einsteingemöglichkeiten für Kinder können bei Hol- und Bringdiensten so gewährleistet werden. Kleinbusse, Sammeltaxis oder private Fahrgemeinschaften sind interessante, gute individuelle Lösungen. Und die verbleibenden Bildungseinrichtungen sind häufig wesentlich besser und zeitgerechter ausgestattet (EDV, Sport, technische Geräte etc.) als die Altstandorte.

Darüber hinaus ist in den letzten Jahren ein erhebliches Anspruchsdenken entstanden, dass vielleicht auch wieder einmal relativiert werden sollte. Vor noch nicht einmal 40 Jahren – und das waren die wirtschaftlich prosperierenden Zeiten der Bundesrepublik Deutschland - gab es bei kleinen Schulen – selbst in städtischen Gebieten - überhaupt kein Schulbusangebot: die Eltern mussten eigenverantwortlich den Schulbesuch ihrer Kinder sicherstellen. Private Fahrgemeinschaften oder Linienbusfahrten waren die ein-

zigen Alternativen wenn die Kinder nicht gemeinsam zu Fuß oder mit dem Fahrrad unterwegs zur Schule waren. Vielleicht ist es auch heute wieder notwendig, an die Eigenverantwortung der Beteiligten zu etablieren. Kommunale Zuschüsse zu solchen privaten Initiativen sind für den Steuerzahler in jedem Fall kostengünstiger als der Kauf und die Unterhaltung von schlecht ausgelastetem Fuhrpark inklusive zugehörigem Personal.



Foto: Monika Fontaine-Kretschmer
Abbildung 3: Spielplatz Goldstein, Bad Nauheim



Foto: Monika Fontaine-Kretschmer
Abbildung 4: Verbotsschild

Häufig ist aber auch ein Überangebot an Einrichtungen aufgrund mangelhafter Abstimmungen der Beteiligten festzustellen. Als Beispiel sei auf die Schaffung und Unterhaltung von Spiel- und Freizeiteinrichtungen für Kinder verwiesen. Vielfach ist es so, dass z.B. Spielflächen in Kindergärten und Schulen nur während der „Öffnungszeiten“ der jeweiligen Einrichtungen zur Nutzung zur Verfügung stehen. Hohe Zäune und Verbotsschilder zeigen an: „nur für Mitglieder“.

Da der Bedarf zum Spielen und Toben jedoch auch außerhalb der regulären Öffnungszeiten existiert, leisten sich Kommunen dann weitere Spiel- und Freizeiteinrichtungen - oft in unmittelbarer Nähe. So hat die Stadt Bad Nauheim – zwar nicht im ländlichen Raum gelegen, aber mit leerer Kasse doch exemplarisch für viele andere Städte - sechs Spielplätze auf einer Fläche von ca. 1 qkm eingerichtet. Die Folge sind erhebliche Instandhaltungs- und Pflegekosten sowie eine Verteilung der Kinder auf eine Vielzahl von Einrichtungen, die alle erkennbar nicht ausreichend genutzt werden. Synergien bei der Betreuung der Kinder, die vielleicht auch zu einer Entlastung der Eltern führen könnten, werden erschwert.

Neben staatlichen Institutionen sind auch die Kirchen mit ihren Verbänden oft Träger von Bildungseinrichtungen. Gemeinsame Bibliotheken, gemeinsame Nutzung von Räumlichkeiten und Immobilien für Vereine und kirchliche Akteure oder die Etablierung von medizinischen Versorgungsangeboten in kirchlichen Gebäuden sollte verstärkt werden. Nicht jede Nutzung braucht zwingend eine eigene Immobilie. Manchmal muss man kleine Abstriche bei Einzelnen in Kauf nehmen, um eine bessere Lösung für viele zu erzielen. Hier bedarf es kreativer Ideen,

innovativer Konzepte, Engagement und Mut, um sich gegen etablierte Strukturen durchzusetzen. Schulhöfe, die auch außerhalb der Schulzeiten geöffnet sind, haben sich schon an manchen Stellen bewährt, sind aber doch oft noch die Ausnahme. Die Stadt Fulda kann hier als gutes Beispiel dienen, da sie viele Schulhöfe nach aufwendigen Sanierungsmaßnahmen Kindern und Jugendlichen außerhalb der Schulzeiten zur Verfügung stellt (www.fulda.de/buergerservice/stadt-der-gaerten-des-gruens/gruene-schulhoefe.html)

Ehrenamtliche Helfer sind in vielen Bildungseinrichtungen (Museen, Bibliotheken) aus dem laufenden Betrieb gar nicht mehr wegzudenken. Fördervereine werden etabliert, damit manche Institution überhaupt noch ihre Tore öffnen kann (Burgen, Schlösser usw.). Auch hier sollte man darüber nachdenken, ob es zur Attraktivitätssteigerung nicht notwendig ist, den Engagierten auch einen kleinen Obolus für ihre Aktivitäten auszahlen zu dürfen. Die Ehrenamtskarte ist zwar nett gemeint, aber sicher zu wenig, um gerade in Zeiten immer größerer Anteile aktiver, älterer Bevölkerungskreise wirtschaftliche Potentiale zu heben.

Erholung

Sport- und Freizeiteinrichtungen gehören ebenfalls zum Angebot kommunaler Infrastruktur. Waren es früher Rasenplätze, die zum Fußballspielen eingeladen haben, so sind es heute – selbst in kleinen Ortschaften – Kunstrasenplätze, die die Freizeitsportler nutzen dürfen. Allerdings ist zu beobachten, dass trotz dieses recht luxuriösen Angebotes, die Mitnutzung von Vereinen aus Nachbarorten oder -stadtteilen oft gegen Null geht: eher fordert jeder Verein in seinem Heimatort das gleiche Angebot, als sich mit dem Nachbarortsverein abzustimmen. Auch hier müssen wir vom Kirchturmdenken wegkommen, da wir uns diese Qualität nicht überall leisten können und eigentlich auch nicht leisten sollten. Es ist nämlich nicht einzusehen, dass der Rotstift in kommunalen Haushalten bei kulturellen Angeboten immer schneller angesetzt wird als bei sportlichen.



Foto: Monika Fontaine-Kretschmer

Abbildung 5: Kurpark Bad Nauheim



Foto: Monika Fontaine-Kretschmer

Abbildung 6: Hofgut Trages, Golfhotel und Standesamt

In den Bereich der Erholung fällt aber auch die Etablierung und Pflege der touristischen Infrastruktur. Schöne Ortsbilder mit prachtvollen Rathäusern, gut erhaltener Bausubstanz, Burgen, Schlössern, Badeanlagen, Parks usw. sind gute Beispiele für die Chance, lokales und überregionales Marketing zu etablieren.

Oftmals liegen hier erhebliche Potentiale, die in vielen Fällen aber nur unzureichend genutzt werden. In Freigericht hat die Stadt ihr Standesamt auf Hofgut Trages mit einem 4-Sterne-Golfhotel kombiniert und profitiert so vom gut gepflegten Ambiente des Golfclubs. Das dortige Hotel mit Gastronomie wiederum wird die eine oder andere Hochzeitsfeier in seiner eleganten Anlage ausrichten dürfen.

Generell gilt aber auch, Größe und Ausstattungsstandard der Immobilien und Grundstücke in einer

Gemeinde gemeinsam zu definieren. So ist zu beobachten, dass zumeist lediglich eine Diskussion über das Angebot, nicht aber über dessen realistische, d.h. der Finanzlage angepassten Ausstattung geführt wird. Soll eine Einrichtung/ein Angebot wegfallen, wird dies sofort von den davon betroffenen Lobbygruppen bekämpft. Da das Geld knapp und die Konfliktfähigkeit gering ist, werden seit Jahren viel zu viele Objekte in einem schlechten Zustand „konserviert“. Die Kommunalpolitik sollte stattdessen den Mut haben, ihre Angebote zu reduzieren, dafür aber auch zu qualifizieren. Bessere Ausstattung und interessantere Angebote helfen zumeist auch der regionalen Wirtschaft eher und nachhaltiger, da Besucher doch eher das Besondere bevorzugen als das Übliche.

Mobilität

Einer der großen Problembereiche gerade im ländlichen Raum ist die Mobilität. Aufgrund der geringen Fahrgastzahlen ist es schon seit langem nicht mehr möglich, kostendeckende Angebote zur Verfügung zu stellen. Stadtwerke, die ihr Geld mit Wasser, Abwasser oder Energieerzeugung und –verkauf verdienen, sind Träger des Nahverkehrs und müssen aus ihren Gewinnen den defizitären ÖPNV quersubventionieren. Da aber auch hier die Kundenzahl in den lukrativen Geschäftsfeldern ständig abnimmt, wird es zunehmend schwerer, das Mobilitätsangebot aufrechtzuerhalten und zu finanzieren.

Große Busse mit qualifiziertem Personal fahren - abgesehen von den Schülertransportzeiten - nahezu fahrgastlos durch die Lande. Rufbusse, Sammeltaxis, Carsharingmodelle sind gute Lösungsansätze, die bereits an vielen Stellen erprobt sind.



Foto: Monika Fontaine-Kretschmer

Abbildung 7: Carsharingstation

Auch hier muss es der Kommune ermöglicht werden, in innovative Mobilitätskonzepte mit zu investieren. So wird der Weg zum weit entfernten medizinischen Spezialisten für kranke Menschen oft zu einer tagesfüllenden Veranstaltung, da die Fahrpläne und –angebote nicht aufeinander abgestimmt sind. Vorausschauende längerfristige Buchungen, die heute über Internetportale ja machbar sind, könnten so auch im ländlichen Raum eine Vernetzung von Fahrtwegen ermöglichen und so für alle Beteiligten zu einem kostengünstigeren, qualitativ hochwertigeren Beförderungsangebot führen. Darüber hinaus würden mit diesen Internetdiensten weitere Arbeitsplatzangebote im ländlichen Raum geschaffen, da die Betreuung auch von zu Hause aus erfolgen kann. Gerade jungen, qualifizierten Müttern würde so die Möglichkeit eines finanziellen Zuerwerbs eröffnet, so dass ihr Verbleiben in der Region gefördert werden könnte.

Spezialaufgaben

Kommunen halten für unterschiedliche Aufgaben weitere vielfältige **Immobilienangebote** bereit: Hallen- und Freibäder, Eissport- und Fußballstadien, Rathäuser, Stadtteilzentren, Parkplätze und -häuser, Schlösser, Burgen, Galerien, Museen, Sozialeinrichtungen, Tierheime, usw. Deren Neubau, Unterhalt, energetische Ertüchtigung und Betrieb kosten Jahr für Jahr erhebliche Steuergelder. Als Beispiel sei hier exemplarisch auf die Bürgerhäuser und Stadthallen in Hessen verwiesen, da sie auch bundesweit weit verbreitet sind. In Hessen wurde im Zuge der Gebietsreform Mitte der 70er Jahre in vielen Ortsteilen ein eigenes Bürgerhaus als Anreiz für die Aufgabe der Eigenständigkeit von der Landespolitik angeboten und dann auch gebaut. Städte mit vielen Ortsteilen müssen daher seither oft nicht weniger als ein Dutzend solcher Objekte unterhalten. Sie sind mittlerweile „in die Jahre gekommen“, der demografische Wandel hat die Zahl der Nutzer in den örtlichen Vereinen deutlich reduziert, die Auslastung geht oft gegen Null. Die NH-Projektstadt hat daher vor einigen Jahren mit der Technischen Universität Darmstadt das Kompetenzzentrum Bürgerhäuser (www.nh-projektstadt.de/stadtentwicklung/kompetenzzentrum-buergerhaeu-ser) gegründet, das Kommunen bei der Vorbereitung und Umsetzung von neuen und innovativen Lösungen mit breiter Bürgerbeteiligung begleitet (NH Projektstadt, 2011). Neben der energetischen und baulichen Ertüchtigung der Immobilie werden hier vor allem Rückbau- und Umnutzungsszenarien unter Einbindung der Nutzer entwickelt. Oft gibt es für diese gut integrierten Lagen sowohl Möglichkeiten zur Qualifizierung und Spezialisierung als auch zur völligen Neuausrichtung. Da die Immobilien für vielfältige Nutzungen benötigt werden, sind sie letztlich für keine davon richtig gut geeignet: für Sport ist der Boden zu hart, für Musik und Gesang ist die Akustik schlecht, für Theateraufführungen ist die Ton- und Bühnentechnik unzureichend. In der Spezialisierung liegen somit ungenutzte Potentiale. Aber auch in Umnutzung sowie baulicher Neuausrichtung liegen Chancen: Seniorenwohnungen oder Einzelhandelsflächen in integrierten Lagen sind für Investoren durchaus von Interesse und bringen Einnahmen in die Gemeindekasse.



Abbildung 8: Website NH Projektstadt

Fazit Lösungsansätze

Der demografische Wandel wird in den nächsten Jahren unausweichlich eine Verschiebung kommunaler Aufgaben zur Folge haben. Auch wenn es Regionen mit ausgeprägten Wachstumspotentialen und Zuzug von Bevölkerung gibt, ist doch für den größten Teil der Bundesrepublik Deutschland eher von einer Stagnation oder gar Reduzierung der Einwohnerzahlen auszugehen.

Dabei ist es ganz entscheidend, dass die politisch Verantwortlichen **ehrlich** mit der Situation umgehen und frühzeitig die richtigen Weichen stellen. Dazu ist es unumgänglich, **Prioritäten zu setzen** und **gemeinsame Lösungen mit den Bürgern** zu erarbeiten. Dabei gehören auch **unbequeme Themen auf die Tagesordnung**, da nur so konsensuale Lösungen denkbar sind. **Fördervereine** und **ehrenamtlich tätige Bürger** müssen in ihrem Engagement gestärkt und motiviert werden.

Interkommunale Zusammenarbeit ist eine Möglichkeit, bessere und ausgewogenere Angebote für die Bürger zu schaffen. In Hessen sind z.B. die

Kommunen im Stadtumbau (immerhin knapp 90 Kommunen) aufgefordert, interkommunale Projekte zu initiieren. So haben sechs Kommunen im Rheingau ein interkommunales Einzelhandelskonzept erstellen lassen, das Grundlage für die Ansiedlung und Erweiterung der Nahversorgung ist.

Die **gemeinsame Finanzierung von Infrastruktur über Gemeindegrenzen** hinweg muss vereinfacht werden, das **Immobilienvermögen** muss **multifunktionaler** geplant und umgenutzt werden.

Die **Zusammenarbeit mit Privaten und Kirchen** ist zu verstärken und die **Erschließung neuer Finanzquellen** ist längst noch nicht ausgereizt und sollte hohe Priorität genießen. Neben der **Wertschöpfung aus regenerativen Energiequellen** (z.B. bei Biogasanlagen) sind **innovative Finanzkonzepte** gefragt. So hat die Stadt Oestrich-Winkel mit dem Pilotprojekt „Leih Deiner Gemeinde Geld“ über einen Bürgerkredit mehr Geld als benötigt zusammen bekommen, um darüber dringliche Investitionen für die örtliche Feuerwehr finanzieren zu können.

In Zeiten sich verstärkender regionaler Unterschiede ist es unausweichlich, die bisherigen kommunalen Aufgaben und ihre Finanzierung auf den Prüfstand zu stellen. Da die Bundesrepublik Deutschland ein Land mit hervorragender Infrastrukturausstattung ist, muss es Ziel aller staatlichen Institutionen – auch in Bund und Land – sein, die Leistungsfähigkeit der Kommunen langfristig zu sichern. Nur so kann es gelingen, die im Grundgesetz formulierten „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ weitgehend aufrecht zu erhalten und die in den letzten Jahrzehnten getätigten milliardenschweren Investitionen nachhaltig zu sichern.

Literatur

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG)

Raumordnungsgesetz (ROG)

Hessische Gemeindeordnung

Hessische Landkreisordnung

Zentraler Immobilienausschuss e.V., 2013: Bürgerbeteiligung in der Projektentwicklung, Köln

Internetadressen :

Stadt Fulda, 2013, Bürgerservice, Zugriff: www.fulda.de/buergerservice/stadt-der-gaerten-des-gruens/gruene-schulhoefe.html

Land Hessen, Hessisches Sozialministerium, 11.11.2011, Zugriff: <https://hsm.hessen.de/sicherstellung-der-gesundheitlichen-versorgung/>

Kassenärztliche Vereinigung Hessen, 2013, Fachtagung neue Bedarfsplanung, 31.07.2013, Zugriff: www.hsm.hessen.de/sites/default/files/kvh-fachtagung_praesentation.pdf

NH ProjektStadt, 2011, Kompetenzzentrum Bürgerhäuser, 31.07.2013, Zugriff: <http://www.nh-projektstadt.de/stadtentwicklung/buergerhaeuser/>

Regionalmanagement Nordhessen GmbH, 2008,31.07.2013, Zugriff: www.regionnordhessen.de

Autorin:

Monika Fontaine-Kretschmer

NH ProjektStadt

Unternehmensgruppe

Nassauische Heimstätte/Wohnstadt

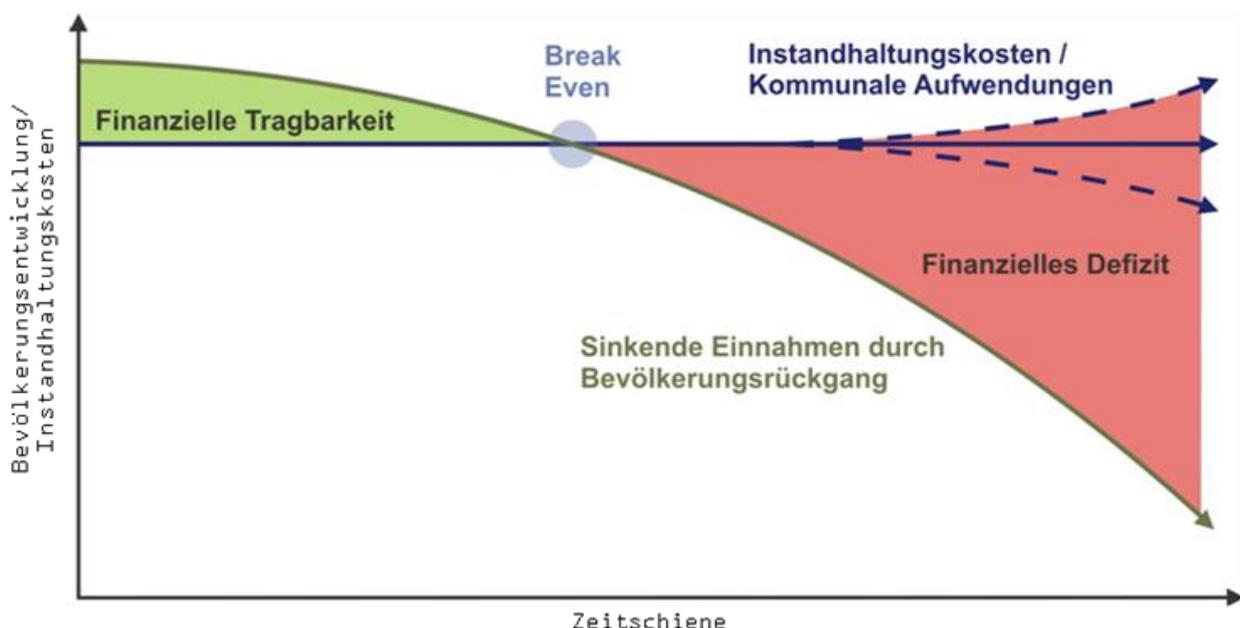
monika.fontaine@nh-projektstadt.de

Julia Anslinger, Katharina Ertl, Susanne Tschirschky
**Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz sichern
 heißt neue ländliche Perspektiven eröffnen**

Die Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V. ist eine Institution, die gesellschaftliche Veränderungen analysiert, daraus Handlungserfordernisse für Kommunen und Regionen ableitet und innovative, finanziell tragfähige und in bestehenden Strukturen realisierbare Lösungsansätze skizziert und in Modellprojekten erprobt. Die Entwicklungsagentur ist Partner für alle Akteure, die sich haupt- oder ehrenamtlich für das kommunale und zivilgesellschaftliche Gemeinwesen engagieren und vor der Herausforderung stehen, Ideen, Prozesse und Projekte in Zeiten des demografischen Wandels und finanzieller Ressourcenknappheit so zu optimieren, dass diese zukunftsfähig realisiert werden können. Bei bedeutsamen Zukunftsthemen der rheinland-pfälzischen Regional- und Stadtentwicklung unterstützt die Entwicklungsagentur die Forschung und vernetzt die verschiedensten Akteure aller Ebenen und Fachpolitiken.

Warum Kommunen zukunftsfeste neue Ideen brauchen...

Der demografische Wandel und die damit einhergehenden strukturellen Probleme werden – insbesondere für ländliche Räume – weitreichende Folgen haben. Der Wettbewerb der Regionen um Einwohner und Unternehmen wird sich verschärfen. Die metropolitanen Agglomerationsräume werden als Arbeits- und Lebensstandort künftig weiter an Bedeutung gewinnen und steigende Einwohnerzahlen verzeichnen. In ländlichen peripher gelegenen Gebieten werden dagegen immer weniger Menschen für die Gewährleistung ihrer Daseinsvorsorge aufkommen müssen. Mit den aufgrund des Bevölkerungsrückgangs sinkenden kommunalen Einnahmen müssen in Zukunft gleichbleibende bzw. sogar steigende Infrastruktur- und Versorgungskosten bewältigt werden. Jahrzehntelanger Investitionsstau und die knappe Finanzlage der Kommunen haben zur Folge, dass bereits heute vielerorts qualitative Versorgungsdefizite bestehen. Auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung wird es für rheinland-pfälzische Kommunen und Landkreise immer schwieriger, das finanzielle Defizit auszugleichen. Darüber hinaus erfordert eine immer älter werdende Gesellschaft eine grundlegende Anpassung der Angebotsstruktur.



Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V.

Abbildung 1:
Bevölkerungsentwicklung und Instandhaltungskosten der kommunalen Infrastruktur

Nur wenn die effiziente Bereitstellung der Daseinsvorsorge gewährleistet bleibt, ist die Stabilisierung der ländlichen Räume und damit die Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse im überwiegend ländlich geprägten Rheinland-Pfalz möglich. Es müssen dringend flexible Handlungsansätze entwickelt werden, die eine Modifizierung bestehender Infrastrukturen und Organisationsformen der Daseinsvorsorge zum Ziel haben. Das kommunale finanzielle Defizit kann vor allem durch die Reduzierung von Instandhaltungs- und Folgekosten gemindert werden.

Einige Regionen in Rheinland-Pfalz - wie beispielweise die Westpfalz - haben den Strukturwandel vorbildlich bewältigt und sind heute dynamische Wirtschaftsräume. Um diese positive Entwicklung weiter zu stärken sind neue Ideen und Handlungsstrategien für die neuartigen Raumstrukturen der Zukunft gefragt!

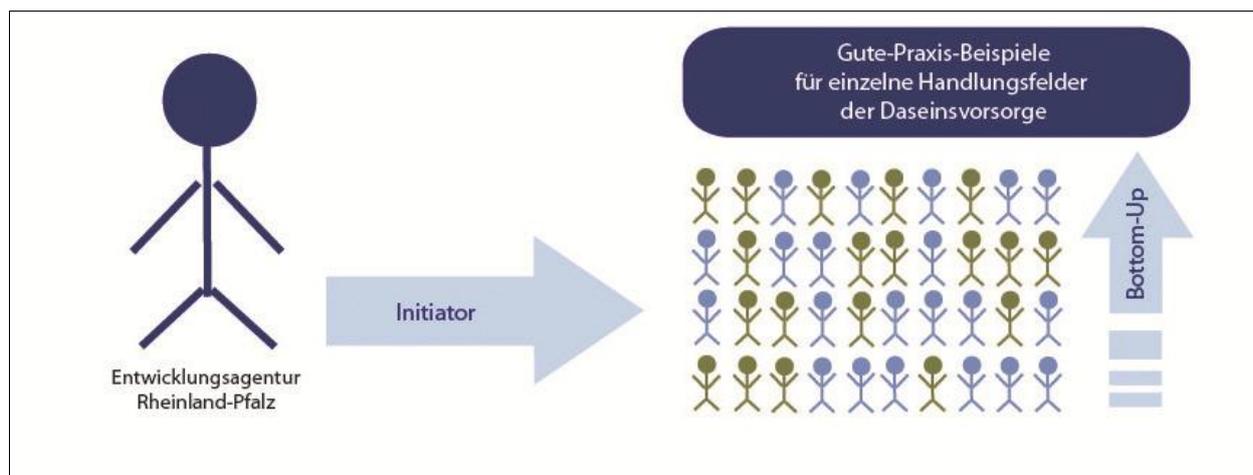
Ländliche Räume stärken und kommunalen Herausforderungen innovativ begegnen

Vor diesem Hintergrund startete im Jahr 2010 das Modellprojekt „Ländliche Perspektiven“. Ziel ist die Konzeption zukunftsweisender Maßnahmenpakete für ausgewählte Handlungsfelder der Daseinsvorsorge.

Mit dem Modellprojekt werden Antworten auf folgende Fragen gesucht:

1. In welchen Bereichen der Daseinsvorsorge liegen die Problemfelder und durch welche Maßnahmen können diese Leistungen zukünftig zielgerichtet bereitgestellt werden?
2. Mit welchen Lösungsansätzen können gleichzeitig die kommunalen Haushalte nachhaltig entlastet werden?
3. Welche Handlungsstrategien sind für welche Raumkategorien geeignet?
4. Welche Hemmnisse existieren und müssen daher bei der Gestaltung neuer Strukturen der Daseinsvorsorge überwunden werden?

Mit kommunalen und ehrenamtlichen Projektpartnern werden während eines moderierten Beteiligungsprozesses für ausgewählte Bereiche (z.B. Feuerwehrwesen, medizinische Grundversorgung, Mobilität etc.) Handlungsstrategien entwickelt und umgesetzt. Die Entwicklungsagentur agiert im Prozess als Initiator und Ideengeber, die Umsetzung und Verankerung erfolgt aber durch die örtlichen Projektpartner. Durch diese Vorgehensweise wird auf eine Verstetigung der Projekte auch nach Abschluss der Modellphase hingewirkt.



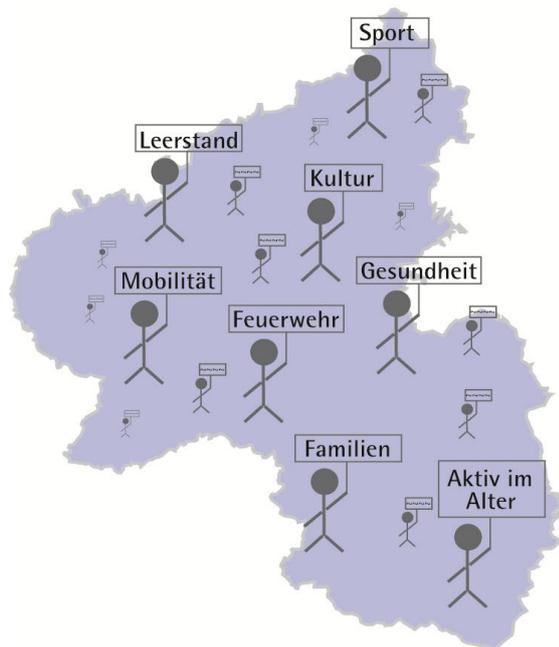
Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V.

Abbildung 2: Qualifizierendes Projektcoaching

Darüber hinaus dienen die umgesetzten Maßnahmen anderen Kommunen im Land als Orientierung für den Umgang mit den negativen Auswirkungen des demografischen Wandels – bestenfalls im Sinne von Beste-Praxis-Fällen. Seitens der Entwicklungsagentur werden die Handlungsbeispiele an die zuständigen Fachabteilungen auf Landesebene herangetragen. Durch Publikationen, Öffentlichkeitsarbeit, Fachveranstaltungen sowie aktive Netzwerkarbeit werden zudem Vertreter rheinland-pfälzischer Gemeinden und Landkreise über die Handlungsansätze informiert.

Die Vorgehensweise: Top-Down trifft auf Bottom-Up

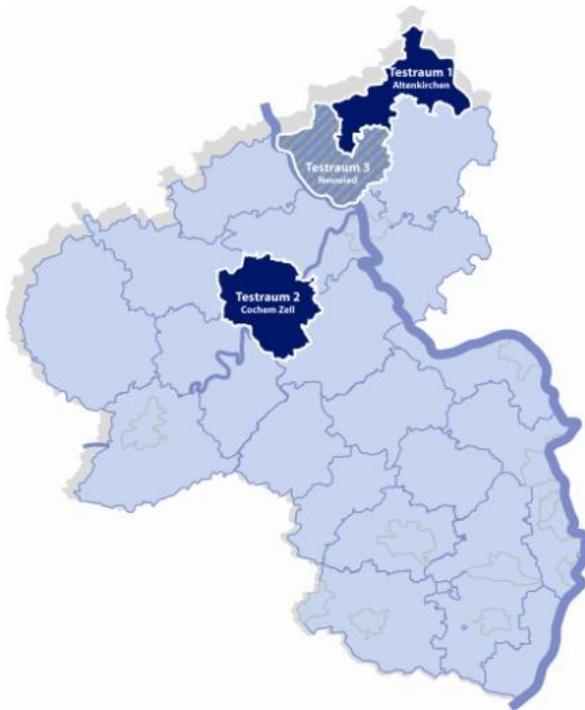
In drei Modellräumen (Landkreis Altenkirchen, Landkreis Cochem-Zell, Landkreis Neuwied) wurden von Sommer 2010 bis heute für unterschiedliche Bereiche der Daseinsvorsorge Handlungsansätze entwickelt. Neben den Themen Immobilienleerstand, Mobilität und Familienfreundlichkeit wurden auch die Bereiche Feuerwehr- und Gesundheitswesen, Sportstätten, Kultur und „Aktiv im Alter“ bearbeitet.



Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V.

Abbildung 3: Handlungsfelder der Daseinsvorsorge

Die Auswahl der Modellräume basiert auf einer umfassenden Strukturanalyse sowie Expertengesprächen mit Vertretern aus Kommunalpolitik und Wissenschaft. Die Abgrenzung nach Kreisgebieten begründet sich durch die vielfach auf dieser Gebietskörperschaftsebene angesiedelten Aufgabenhoheit. Eine räumliche Ausrichtung an administrativen Einheiten erleichtert zudem den Forschungsprozess, sodass Erkenntnisse eindeutiger zugeordnet und Entscheidungsabläufe transparenter gestaltet werden können.



Quelle:
Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V.

Abbildung 4:
Die drei Modellräume in Rheinland-Pfalz

In jedem Landkreis durchläuft das Projekt verschiedene Phasen: In der Sondierungsphase werden Strukturdatenanalysen durchgeführt und gemeinsam mit der Kreisverwaltung die zur spezifischen Problemlage im jeweiligen Modellraum passenden Handlungsfelder ausgesucht. Die Kreativphase wird von themenspezifischen Arbeitskreisen genutzt, um Projektideen zu generieren und ihre wesentlichen Ziele festzulegen. Weiter ausgearbeitet und durch das qualifizierende Coaching der Entwicklungsagentur begleitet werden die Handlungsansätze in der Qualifizierungsphase. In der Umsetzungsphase geht es schließlich um die Realisierung konkreter Projekte und die öffentliche, pressewirksame Vorstellung der Ergebnisse. Die abschließende Transferphase wird von der Entwicklungsagentur genutzt, um die gewonnenen Erkenntnisse auf verschiedenen Ebenen landesweit zu verbreiten.



Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V.

Abbildung 5: Prozessablauf

Im Laufe des Projektes sollen nicht nur interdisziplinäre Synergieeffekte zwischen einzelnen Fachbereichen erschlossen, sondern auch Akteure aller Handlungsebenen (Land, Kommune, Verbände, Vereine etc.) kooperativ verknüpft werden. Der gesamte Projektverlauf ist als ein offener, selbstlernender Prozess zu verstehen, der das Projekt zu jedem Zeitpunkt offen für Veränderungen macht. Nur so können neue Denkweisen bei den Bürgern gefördert werden und innovative Anpassungsstrategien entstehen.

Für aktive Kommunen: Gute Ideen zum Nachmachen

Gute Ideen stecken in den folgenden erfolgreich umgesetzten Projekten von „Ländliche Perspektiven“:

„Rette aus Leidenschaft!“ - Eine Perspektive für Feuerwehren



Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V.

Abbildung 6: Offizieller Start der Feuerschulklasse Treis

Das Projekt setzt auf eine nachhaltige Finanzierung der Feuerwehr in ländlichen Räumen und eine bessere Nachwuchsförderung. Es wird durch drei Projektbausteine umgesetzt: Eine kreisweite Einkaufsgemeinschaft, die Imagekampagne „Rette aus Leidenschaft!“ und das Schulfach „Feuerwehrtechnische Grundausbildung“.

Kooperation hilft Kosten senken – die Einkaufsgemeinschaft

In einer interkommunalen Kooperation zwischen den Verbandsgemeinden und der Kreisverwaltung des Landkreises Cochem-Zell wird seit November 2011 das Beschaffungswesen der Feuerwehr zentral organisiert. Diese Zusammenarbeit führt zu Ersparnissen und entlastet damit die kommunalen Haushalte. Die Grundlage für die nun zweimal im Jahr stattfindenden gemeinsamen Bestellungen bilden die von den Wehrleitern erstellten „Einkaufslisten“ und die im Jahr 2011 unterzeichnete Kooperationsvereinbarung zwischen dem Landkreis Cochem-Zell und seinen angehörigen Verbandsgemeinden.

Begeisterung wecken ...

Im Fokus der einjährigen Imagekampagne „Rette aus Leidenschaft!“ steht die Förderung des ehrenamtlichen Engagements von Kindern und Jugendlichen durch die Bambini- und Jugendfeuerwehr. So fanden im Schuljahr 2011/2012 Projekttag an den Schulen des Kreises mit eigens entwickelten Lernmaterialien zum Thema Feuerwehr statt. Durch die Vernetzung verschiedener zentraler Akteure wurde das vom Landesfeuerwehrverband initiierte Schulfach „Feuerwehrtechnische Grundausbildung“ modellhaft in den Lehrplan des Faches „Natur und Technik“ integriert.

... und solide ausbilden

Erstmalig in Deutschland werden dabei Schüler der 8. und 9. Klasse über zwei Jahre hinweg zum/zur Feuerwehrmann/-frau ausgebildet. Durch die Verankerung der feuerwehrtechnischen Grundausbildung in den Unterricht sollen mehr Jugendliche für die aktive Wehr gewonnen werden. Das Schulfach spricht zudem verstärkt Schüler mit Migrationshintergrund und Mädchen an, sich in der Freiwilligen Feuerwehr zu engagieren.

Kooperation und Verstetigung

Während des Modellprozesses fand eine Verknüpfung zwischen Verwaltung, Ehrenamt, Schulen und Feuerwehrverbänden statt. Das erworbene Know-how wird nun auf diesen Ebenen weitergetragen. Einer Durchführung der Imagekampagne „Rette aus Leidenschaft!“ oder Etablierung des Schulfaches „Feuerwehrtechnische Grundausbildung“ sowie der Einkaufsgemeinschaft in anderen Kreisen oder Verbandsgemeinden steht demnach nichts im Wege.

Mittlerweile wird schon die zweite Schulklasse aktiv ausgebildet und der Übertritt zur „richtigen“ Feuerwehr gelang bereits in einigen Fällen. Auch die Einkaufsgemeinschaft hat schon erste Bestellungen erfolgreich initiiert.



Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V.

Abbildung 7:

Das Qualifizierungsseminar der Leerstands- lotsen des Kreises Neuwied

entstand im Modellprozess für den Landkreis Neuwied und wird derzeit als eigenständiges Modellprojekt „Leerstandslotsen Rheinland-Pfalz“ in zwei Testregionen erprobt.

Leerstandslotsen Rheinland-Pfalz

Leerstandslotse – Die Idee

Leerstände werden immer mehr zum sichtbaren Problem in unseren Gemeinden. Der Umgang mit ungenutzten Häusern und Geschäften stellt künftig eine der größten Herausforderungen für die rheinland-pfälzischen Städte und Dörfer dar. Für leer stehende Gebäude eine sinnvolle Nachnutzung zu finden, ist eine anspruchsvolle Aufgabe, die viel Engagement erfordert. Damit sich an dieser Situation vor Ort konkret etwas ändern kann, müssen Eigentümer von Immobilien motiviert und aktiviert werden, sich mit dem Thema zu beschäftigen und etwas gegen ihre Leerstände zu unternehmen. Da eine hauptamtliche Lösung in der Regel nicht zu finanzieren ist, wurde seitens der Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz der „Leerstandslotse“ entwickelt. Das Konzept

Ehrenamtliches Engagement fördern und Bewusstsein bilden

Leerstandslotsen sollen in Zukunft in kleinen und mittleren Ortsgemeinden Immobilienbesitzer über das Thema Leerstände aufklären, Betroffene gezielt informieren und zum Handeln motivieren. Das notwendige Know-how für ihre Tätigkeit wird den Leerstandslotsen im Rahmen des zweitägigen Lehrgangs „Umgang mit Leerstand“ vermittelt. Neben den ehrenamtlichen Lotsen werden im Zuge des Seminars auch Verbands- und Kreisverwaltungen und weitere Akteure im Umgang mit Leerständen fortgebildet. Die Vernetzung der Leerstandslotsen untereinander sowie mit den örtlichen Entscheidungsträgern erfolgt vorerst im Rahmen der Seminare, später wird das Netzwerk durch gezielte Aktivitäten eines „Back Office“ gepflegt.

Leerstandslotsen kümmern sich um ihren Ort

Zentrale Aufgabe der Leerstandslotsen ist es, zu den Immobilieneigentümern Vertrauen aufzubauen und offene Gespräche über die Nach- und Weiternutzung von Gebäuden und Brachflächen zu ermöglichen. Der Leerstandslotse ist kein Baufachmann, entscheidend ist ehrenamtliches Engagement und kommunikatives Geschick im Umgang mit Menschen. Er geht auf die individuellen Probleme und Bedürfnisse des Hausbesitzers ein und kann bei fachlichen Fragen auf Experten zurückgreifen. Sobald der Immobilieneigentümer bereit ist, sich seiner persönlichen Immobilienproblematik aktiv anzunehmen, vermittelt der Leerstandslotse an die entsprechenden Fachleute (Architekten, Energieberater, Verwaltungen etc.).

„Schuh trifft Schiene!“

Im Landkreis Altenkirchen entstand im Zuge von „Ländliche Perspektiven“ die Broschüre „Schuh trifft Schiene!“. Verwaltung und Ehrenamt erarbeiteten dieses Konzept, um den bestehenden Qualitätswanderweg „Druidenstein“ besser an das existierende ÖPNV-Angebot anzubinden und somit seine Popularität zu steigern.

Neue Kundenpotenziale erschließen und Vernetzungen schaffen

In Zeiten zurückgehender Schülerzahlen gilt es, neue Kundenpotenziale für den Nahverkehr zu erschließen. Durch ein zielgruppenspezifisches Marketing sollen neue Nutzer gewonnen werden. Vor allem die Gruppe der Senioren, die im Gegensatz zu den Schülerzahlen steigen wird, ist zukünftig interessant. Durch die Verknüpfung von ÖPNV-Wegen mit den Tourismusangeboten wird zugleich das bestehende touristische Potenzial in der Region effektiv genutzt.



„Schuh trifft Schiene“ - Was drinnen steckt

Der Flyer enthält Wanderstrecken, bei denen Start und Ziel unterschiedlich sind. Die Einstiegspunkte der Wanderrouten sind gut mit dem ÖPNV bzw. Schienenverkehr erreichbar und bieten dem Wanderer die Möglichkeit, mit dem ÖPNV zum Startpunkt zu gelangen sowie auch den Ausgangspunkt wieder zu erreichen. Um dies zu gewährleisten, wurden seitens des Arbeitskreises stellenweise Zuwege zu dem Qualitätswanderweg neu markiert. In der Broschüre sind Informationen über die An- und Abreise mit dem Schienenverkehr aufgeführt. Außerdem gibt sie Hinweise über touristische Einrichtungen und Sehenswürdigkeiten sowie Informationen über Einkehrmöglichkeiten an den jeweiligen Strecken.

Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V.

Abbildung 8: Die Wanderbroschüre „Schuh trifft Schiene“

Kooperationen und Verstetigung

Durch eine Kooperation mit dem SPNV-Nord in Rheinland-Pfalz konnte der Druck der Broschüre „Schuh trifft Schiene!“ sowie deren Veröffentlichung, Bewerbung und Verbreitung realisiert werden. Die Auftaktveranstaltung zur Vorstellung des Projekts fand unter breitem Interesse der Öffentlichkeit statt.



Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V.

Abbildung 9: Der Arbeitskreis Mobilität präsentiert die Broschüre „Schuh trifft Schiene“

Ein Verein zur Stabilisierung der medizinischen Versorgung

Die medizinische Grundversorgung in einem ländlichen Landkreis nachhaltig zu sichern, ist eine schwierige Aufgabe, da übergeordnete Richtlinien die kommunale Handlungsfähigkeit im Gesundheitssektor massiv einschränken. Beim Projekt „Ländliche Perspektiven“ fanden sich Ärzte, Verwaltungsmitarbeiter und Bürger zusammen und gründeten mit dem „Kreisgesundheitsforum Neuwied e.V.“ ein aktives Netzwerk verschiedener Akteure des Gesundheitssystems, das zugleich als Kommunikationsplattform und Themenforum dient.

Neben der Netzwerkarbeit sollen aber auch konkrete Maßnahmen über das Kreisgesundheitsforum umgesetzt werden: Ganz oben auf der Agenda steht die Realisierung innovativer Versorgungsmodelle im Gesundheitswesen. Darüber hinaus sollen gesundheitsfördernde Präventionsangebote durch Öffentlichkeitsarbeit publik gemacht und medizinische Fach- und Informationsveranstaltungen durchgeführt werden. Auch das Anwerben und die Betreuung des medizinischen Nachwuchses werden künftig vom Verein übernommen.



Quelle: Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V.

Abbildung 10: Gründungsmitglieder des Kreisgesundheitsforum Neuwied e.V.

Wie schafft es die Projektidee vom Workshop ins Dorfleben?

Selbstverständlich gibt es Projektgruppen, deren erster Enthusiasmus nach kurzer Zeit einschläft und die auch mit motivierenden Worten nicht bei der Stange gehalten werden können. Und dann gibt es die erfolgreichen Projekte, bei denen sich Menschen finden, die effizient und positiv zusammen Wirken und in die gleiche Richtung streben: So entstehen dann Vorbildprojekte die Nachahmer finden.

Neben all den nicht identifizierbaren, orts- und zeitabhängigen Faktoren gibt es einige Stellschrauben, mit denen Projekte auf eine erfolgreiche Zukunft eingestellt werden können:

Während des ganzen Prozesses ist die Einbindung der Menschen an ihren Lebensorten entscheidend für die dauerhafte eigenständige Weiterverfolgung der anfänglich gemeinsam entwickelten Ideen. Die „örtlichen Experten“ zeichnen sich sowohl durch ihre Orts-, als auch ihre Fachkenntnis aus. Sie möchten sich engagieren und haben oftmals zahlreiche wertvolle Ideen. Die enge Einbindung der Sichtweisen und Problemwahrnehmungen der Bürger trägt in hohem Maße zum Projekterfolg bei. Ein wichtiger Schritt ist hier, die Bürger gleich zu Prozessbeginn zu aktivieren und zu einem Workshop, einer Informationsveranstaltung o.ä. einzuladen. Ist es erfolgreich gelungen, Bürger für den Prozess zu interessieren und zu einer Veranstaltung zu locken, muss die Motivation zur Mitwirkung angeregt und eine positive Aufbruchstimmung erzeugt werden. Die Projekterfolge hängen schließlich ganz eindeutig vom persönlichen Engagement der einzelnen Persönlichkeiten ab.

Um persönliche „Betroffenheit“ und damit Handlungsbereitschaft zu erzeugen, muss für alle Beteiligten deutlich werden, welche Handlungsnotwendigkeiten bestehen und welche Vorteile sich durch das Projekt für jeden Einzelnen ergeben. Von Anfang an müssen klare Ziele mit in absehbarer Zeit erreichbaren Erfolgen für alle Anwesenden abgesteckt werden. Auf diese Weise kann eine stetige Teilnahme und aktive Mitarbeit gewährleistet werden. Private Befindlichkeiten sollten nach Möglichkeit von vornherein geklärt oder zumindest offen gelegt werden. Regelmäßige Zusammentreffen der Arbeitskreise, eine klare Aufgabenverteilung und eine ständige Abstimmung zwischen den Projektverantwortlichen vor Ort und der Entwicklungsagentur halten den Prozess am Laufen.

Auch die Veränderungsbereitschaft und der Umsetzungswille der Kreisverwaltung – mit großem Handlungsspielraum und starkem Einfluss auf die nachgeordneten Verwaltungen – spielen eine bedeutende Rolle bei der Umsetzung der Projekte, da bestimmte Entscheidungen im Bereich der Daseinsvorsorge zwingend auf dieser Ebene getroffen werden müssen.

Nicht zu unterschätzen ist zudem, die Arbeitsphase medial in der Öffentlichkeit begleiten zu lassen. Zum einen motiviert es, zum anderen bewirkt ein gewisser selbstaufgelegter Erfolgsdruck bei allen Akteuren ein stetiges Dranbleiben an den neuen Handlungsansätzen.

Ideen, die es in die kommunale Realität schafften, waren meistens die, die in einem gut vernetzten Umfeld entwickelt worden sind. Wenn Menschen verschiedener Gruppierungen einen Nutzen in einer Idee sehen, entstehen zahlreiche Synergieeffekte und gewinnbringende Kooperationen. Win-Win-Situationen müssen geschaffen, kommuniziert und aufrechterhalten werden!

Autorinnen:

Dipl.-Ing. Julia Anslinger

Dipl.-Geogr. Katharina Ertl

Dipl.-Geogr. Susanne Tschirschky

Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e.V.

anslinger@ea.rlp.de / ertl@ea.rlp.de / tschirschky@ea.rlp.de

Jürgen Aring

Mehr Selbstverantwortung vor Ort

Lokale Gestaltungsmöglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Die Auswirkungen des demografischen Wandels und der Trend zur Urbanisierung stellen besonders Kommunen in dünn besiedelten ländlichen Regionen vor Herausforderungen. Vielfach sehen sie sich mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, trotz zurückgehender Bevölkerungszahlen die Leistungen der Daseinsvorsorge aufrecht zu erhalten. Mehr Eigenverantwortung vor Ort für Daseinsvorsorge kann ein Ausweg aus diesem Dilemma sein. Dazu sind allerdings größere Spielräume für Kommunen notwendig, um kreative und flexible Lösungen zu ermöglichen. Bund und Länder sind aufgerufen, die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen. Dann kann mehr Selbstverantwortung vor Ort in Kombination mit zivilgesellschaftlichem Engagement dazu beitragen, die Lebensqualität auch in dünn besiedelten ländlichen Regionen zu gewährleisten.

Zurzeit scheint der Befund der Stadt- und Regionalforscher klar. Stadt ist „in“! Großstädte und Metropolen gelten als Motoren der ökonomischen und sozialen Entwicklung. Sie ziehen Zuwanderer an: junge Menschen, Migranten, Urbaniten. Dem anderen Ende der Skala, den dünn besiedelten und ländlich geprägten Räumen mit ihren Dörfern und Kleinstädten, werden hingegen düstere Perspektiven in Aussicht gestellt. Hier wird gerne das Bild einer Abwärtsspirale gebraucht, bei der Schrumpfung, Alterung, selektive Abwanderung, wirtschaftliche Schwäche die Effekte des Niedergangs und der Verschlechterung von Lebensbedingungen vorantreiben.

Das Bild einer Polarisierung von Stadt und Land ist gleichzeitig richtig und falsch. Es ist insoweit richtig, dass es ein grundsätzliches Muster beschreibt, das sich mit statistischen Daten und generalisierenden Karten belegen lässt. Das Bild der Polarisierung ist aber auch falsch. Es bildet weder die vielen raumstrukturellen Zwischentöne zwischen blühender Stadt und ausgelagtem Land ab, die doch für die weitreichend urbanisierte, polyzentrische und kleingeklammerte Bundesrepublik Deutschland charakteristisch sind. Noch hat das Bild Platz für typspezifische Abweichungen wie strukturschwache Großstädte und blühende ländlich geprägte Räume. Die Realität ist vielfältiger und facettenreicher als die These einer Polarisierung von Stadt und Land.

Dennoch sind das Bild und der mitgedachte Begründungszusammenhang nützlich. Denn in der Vielfalt der ländlich geprägten Räume gibt es tatsächlich auch die Extreme: Dünn besiedelte schrumpfende Räume, denen es an Kindern genauso wie an qualifizierten Arbeitsplätzen mangelt und in denen das Daseinsvorsorgeangebot dünner und die Wege weiter werden.

Die Entwicklungspfade zwischen den Extremen sind so unterschiedlich, dass sie strukturell unterschiedlicher begleitender Politiken bedürfen. Und das impliziert für die dünn besiedelten ländlichen Räume die Entwicklung beziehungsweise das Zulassen von Ansätzen, die in anderen Räumen des Landes erst einmal unsinnig oder undenkbar erscheinen. Den Kontext dafür bildet der Rollenwandel des sich mit seinen Aufgaben in manchen Bereichen zunehmend überfordernden Staates, durch den die klassischen Möglichkeiten eingeschränkt wurden, den ländlichen Räumen zu helfen.

Schwierige Rahmenbedingungen für dünnbesiedelte Räume

Neben der Stabilisierung der regionalen Wertschöpfung und damit der Sicherung eines Arbeitsplatzangebotes ist die Sicherung der Daseinsvorsorge die größte Herausforderung in den dünn besiedelten und stark schrumpfenden Räumen.

Bei Bevölkerungsrückgang, Alterung und Peripherisierung verschlechtert sich das Angebot der Daseinsvorsorge in den dünn besiedelten schrumpfenden Räumen kontinuierlich. So werden Schulen geschlossen, Arztpraxen nicht wieder besetzt, freiwilligen Feuerwehren geht das Personal aus, Rettungszeiten sind nicht einzuhalten und der ÖPNV begrenzt sich auf Schülerverkehr. Gleichzeitig steigen Gebühren und Abgaben, etwa bei den Gebühren der Wasserver- und -entsorgung, weil relativ fixe Kosten auf eine immer kleinere Zahl von Nachfragern umgelegt werden müssen. „Weniger, weiter, teurer“ heißen die Schlagworte, mit denen die Veränderungen aus Sicht der Bevölkerung zu beschreiben sind.

Nun kann man davon ausgehen, dass weder ein weißer Ritter mit viel Geld erscheint, der die entstehenden Probleme einfach wegsubventioniert, noch dass der demografische Wandel sich plötzlich umkehrt und aus Schrumpfungsbereichen wieder Zuzugsgebiete werden. Einzelne Bürgermeister vermehren hierzu zwar Erfolge, doch in einer insgesamt schrumpfenden Gesellschaft kann ein lokaler Umverteilungsgewinn

ner nicht als Vorbild für alle herangezogen werden. Die Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Regionen mit Bevölkerungsrückgang erfordert neue organisatorische und technische Konzepte, wenn das „weniger, weiter, teurer“ abgemildert oder tragbarer werden soll.

Chancen auf neue situationsangepasste Lösungen finden sich „vor Ort“, jedoch nur, wenn man die Organisation der Daseinsvorsorge im Mehrebenensystem nachvollzieht und folglich den Lösungen vor Ort die notwendigen Spielräume im System eröffnet.

Vertikale Integration der Daseinsvorsorgeaufgaben

Im politischen Mehrebenensystem sind alle Aufgaben der Daseinsvorsorge vertikal integriert. Ein Beispiel: Das System Schule besteht eben nicht nur aus Lehrern, die Schüler unterrichten, sondern aus vielen weiteren Akteuren. Kommunen unterhalten die Schulgebäude, Landkreise machen eine Schulentwicklungsplanung, Bezirksregierungen verwalten Lehrerplanstellen und nehmen Aufsichtsfunktionen wahr, die Kultusministerien definieren die Schulpolitik und entwerfen Gesetze und Verordnungen, die Finanzministerien wirken auf den finanziellen Rahmen für Bildungspolitik ein und die Kultusministerkonferenz verständigt sich über die Vereinheitlichung von Standards. Ähnliche Strukturen lassen sich auch für andere Felder der Daseinsvorsorge beschreiben. Nun kann man die These aufstellen, dass die vertikale Integration von Aufgaben sich in den letzten Jahrzehnten verfestigt hat, wobei eine Vielzahl von Regulierungen allerorten einheitliche Qualitätsstandards sichern soll, die allerdings auch die Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort stark einschränken. Kreative Lösungen vor Ort setzen oft Veränderungen von Regulierungen und institutionellem Verhalten auf anderen Ebenen voraus, die im heutigen Regulierungsgeflecht unmöglich erscheinen oder aus einer top-down-Sicht nicht gerechtfertigt oder nicht zu verantworten sind. Plädiert man deshalb für kreative Lösungen vor Ort, um die Daseinsvorsorge in modifizierter Weise sicher zu stellen, sollten die Verantwortlichen und mit der klassischen vertikalen Integration der Daseinsvorsorgeleistungen versierten Verwaltungs- und Politik-Akteure motiviert werden, den Vor-Ort-Akteuren Spielräume zur Lösung ihrer Zukunftsfragen einzuräumen. So wächst die Chance, dass „oben“ Dinge verändert werden, die „unten“ erst die gewünschte Beweglichkeit ermöglichen.

Verändertes Staatsverständnis kann Chancen vor Ort bieten

Die Kombination aus Überstrapazierung des Wohlfahrtskonzeptes in Verbindung mit der Durchsetzung eines neoliberalen Politik-, Gesellschafts- und Wirtschaftsverständnisses hat zu einem Wandel des Verständnisses der Staatsaufgaben geführt. Das die 1960er- und 1970er- Jahre leitende Verständnis vom breit aufgestellten fürsorgenden Wohlfahrtsstaat wurde in den 1980er- und 1990er-Jahren abgelöst von der Leitvorstellung eines neoliberalen Minimalstaates, der euphemistisch auch als schlanker Staat bezeichnet wurde. Auch Deutschland hat eine entsprechende Veränderung des Staates verfolgt, ohne aber die Radikalität der US-amerikanischen oder britischen Entwicklung zu erreichen. Erst nach dem Jahr 2003, unter dem Eindruck forciert Globalisierung und hoher Arbeitslosigkeit, wurden mit der Agenda 2010 tiefgreifende Reformen realisiert. Dies geschah aber zu einem Zeitpunkt, als der schlanke Minimalstaat schon in Misskredit geraten war und das Konzept des Staatsumbaus abgefedert werden musste. Experten sprechen deshalb inzwischen vom aktivierenden Staat, was in der neuen Sozialpolitik seinen Niederschlag in der Formel „fordern und fördern“ fand. Mit dem Wandel des Staatsverständnisses wurde der Umfang der Verpflichtung des Staates (Bund, Länder und Kommunen) zur Sicherung der Daseinsvorsorge zurückgenommen. Anstelle vom Leistungsstaat spricht man nun vom Gewährleistungsstaat. Das heißt, der Staat erfüllt Aufgaben nicht selber durch Behörden oder staatseigene Betriebe, sondern er gewährleistet über Aufsichts- und Regulierungsbehörden, dass die politisch gewünschten Aufgaben von nichtöffentlichen Trägern in einem bestimmten Qualitätsstandard erbracht werden. Illustriert wird diese Entwicklung gerne am Beispiel der Privatisierung der Post. Durch entsprechende Regulierungen stellt der Staat ungeachtet der unterschiedlichen Kosten für den Briefverkehr in Stadt und Land ein bundesweit einheitliches Porto sicher, und er gewährleistet ein bestimmtes Netz an Poststellen ungeachtet der Wirtschaftlichkeit im Einzelfall. Für die Sicherung der Daseinsvorsorge vor Ort ergeben sich aus diesem Wandel gleichermaßen Chancen und Risiken. Denkt man sich einen neoliberalen Privatisierungskontext, so muss man mit Konzentrationen und der Streichung von Quersubventionierungen rechnen. Löst man sich aus diesem Denken, so ergibt sich auch die Möglichkeit für regionalspezifische Vertragslösungen, die anstelle einer Qualitätssicherung über einen normierten Input eine Qualitätssicherung über einen definierten Output sicherstellen. Über ein Leistungsbesteller-Leistungserbringer-Prinzip könnten dann regional- und ortsspezifische Lösungen ermöglicht werden.

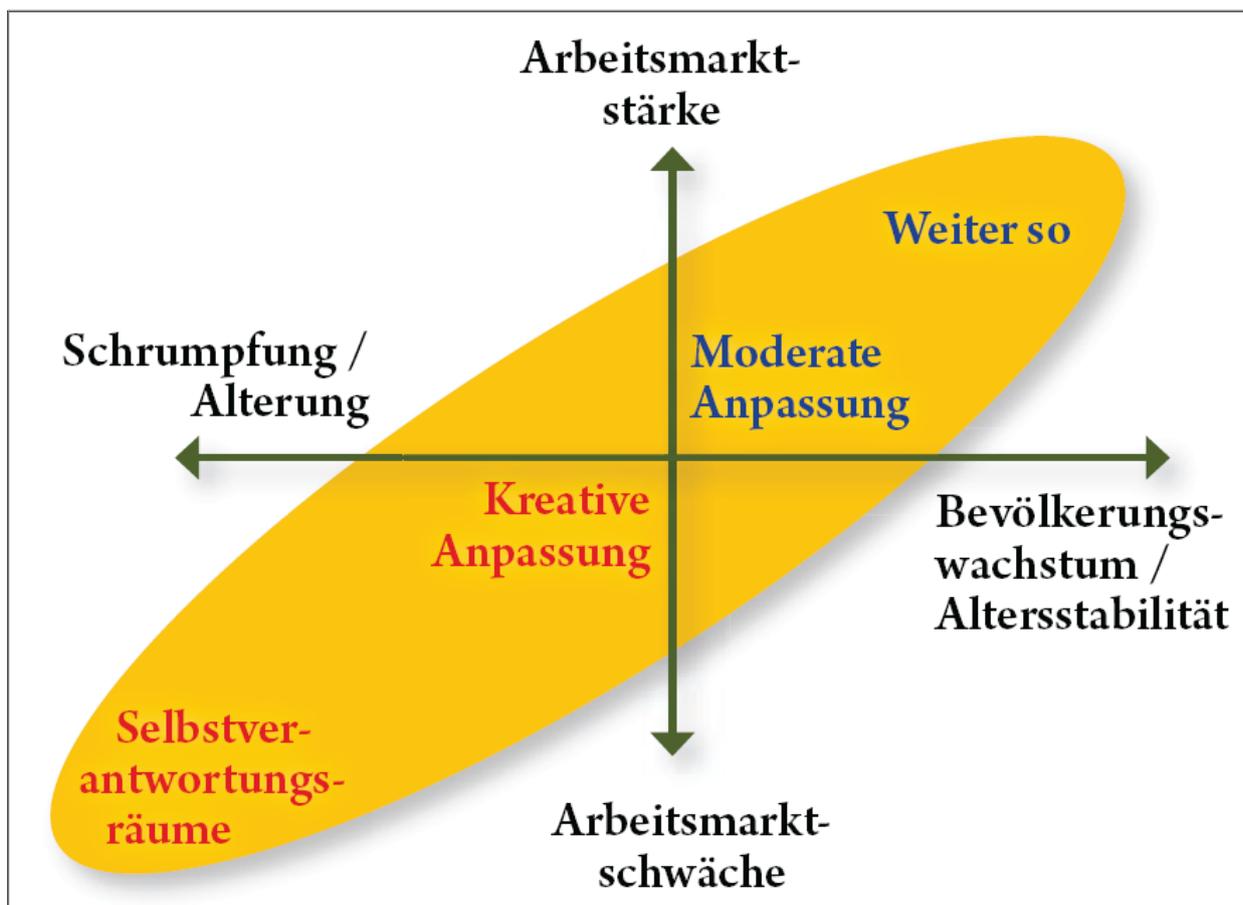


Abbildung 1: Grundversorgung und Infrastruktur – neue regionalspezifische Handlungsansätze

Wie man es dreht und wendet, die Veränderungen verweisen auf „mehr Selbstverantwortung vor Ort“. Ob man von kreativen ortsspezifischen Lösungen, Aktivierung, Output-Orientierung oder regionalspezifischen Vertragslösungen spricht, immer sind auch die Akteure vor Ort gefordert. Auf sie, die lokalen und regionalen Politiker, die Unternehmer, die Vereinsaktiven, die örtlichen NGO's und ganz allgemein auf die Bürger, richten sich die Erwartungen, aus der Krise eine Chance zu machen. Eine wahrhaft große Erwartung! Die Realität vor Ort, insbesondere in den dünn besiedelten und schrumpfenden Kommunen des Nordostens, sieht oft anders aus. Die Voraussetzungen für kreative Lösungen vor Ort sind oft wahrlich nicht günstig. Dennoch lohnt es sich, über ein Konzept von Mehr-Selbstverantwortung-vor-Ort nachzudenken, das auf starke Kommunen in Verbindung mit zivilgesellschaftlichem Engagement setzt.

Starke Kommunen

Die Kommune ist die wichtigste politische Gestaltungsebene vor Ort. Aus gutem Grund ist sie deshalb in Deutschland flächendeckend als „kommunale Selbstverwaltung“, also als in bestimmten Bereichen unabhängige Politik- und Verwaltungsebene mit territorialer Zuständigkeit und eigener Finanzhoheit ausgestaltet. Der Grad der Selbstverwaltung ist durch das Subsidiaritätsprinzip umrissen. Danach sind politische und administrative Aufgaben auf einer möglichst tiefen Ebene eigenverantwortlich zu bearbeiten, ohne diese Ebene damit jedoch systematisch zu überfordern.

Wenn nun zur Sicherung der Daseinsvorsorge orts- und regionalspezifische Lösungen vorgeschlagen werden, dann ist dabei die kommunale Ebene gefordert. Allerdings nicht vorrangig als Leistungserbringer, der für Land, Bund oder andere Träger der Daseinsvorsorge im Sinne einer Finanz- und Vollzugsverantwortung in die Bresche springen soll. Das würde die kommunale Ebene überfordern und auch der vertikalen Integration der Politikbereiche nicht gerecht werden. Mit einem trotzigem „dann machen wir es selbst“ ist keine Sicherung der Daseinsvorsorge vor Ort zu erzielen. Doch welche Möglichkeiten hat kommunale Politik und Verwaltung?

Politisch kann kommunal über orts- und regionalspezifische Lösungen entschieden werden, wenn die vertikale Integration der Politikbereiche entsprechende Gestaltungsspielräume auf der kommunalen Ebene eröffnet. Politische Entscheidungen vor Ort implizieren zweierlei: Zum einen kann über Standards entschieden werden, die man sich leisten will. Zum anderen kann über Standorte entschieden werden, wodurch der Konflikt zwischen zentralisierten und dezentralisierten räumlichen Entwicklungsmustern zur Abstimmung kommt. Es zeigt sich: Mehr lokale Demokratie durch Abstimmungen auf der kommunalen Ebene lässt die Konflikte und die Folgen von Entscheidungen nicht verschwinden, aber sie führt zu demokratischen Mehrheiten und damit auch zu einer höheren Akzeptanz. Damit eine solche demokratische Selbstverantwortung vor Ort erfolgreich sein kann, bedarf es verschiedener Voraussetzungen:

- a) Die politischen Entscheidungen sollten mit einer Finanzverantwortung verknüpft sein. Die Entscheidungen sollten Auswirkungen auf lokale Steuern und Gebühren haben, die möglichst viele Bürger betreffen. Die direkte Demokratie in der Schweiz zeigt, dass Entscheidungen, bei denen Gestaltungsideen mit Finanzeffekten verknüpft werden, zu Lösungen mit hoher Verantwortungsqualität führen.
- b) Die Kommune sollte flächenmäßig so groß sein, dass sie den Alltagsraum der wichtigsten Daseinsvorsorgebereiche abbildet. Eine Orientierung kann dafür der mittelzentrale Verflechtungsbereich sein, auch wenn das im Nordosten zu großen Flächenkommunen führt. Kommunale Neuordnungen sind längst kein politisches Tabu mehr. Unter dem Druck der Funktionssicherung läuft in den neuen Ländern längst eine schrittweise Entwicklung zu Großkommunen. Diese Entwicklung sollte als Chance begriffen und entsprechend ausgestaltet werden.
- c) Mehr Freiräume für selbstverantwortliches Handeln vor Ort müssen „von oben“ gewährt werden, das heißt die Kommunen in den von dünner Besiedlung und vom demografischen Wandel besonders betroffenen Räumen sollten politische und administrative Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume vom Bund und insbesondere von den Ländern zurück erhalten. Gleichzeitig müssen die Möglichkeiten für mehr Selbstverantwortung „unten“ angenommen werden, indem dort mit dem entstehenden lokalpolitischen Druck sowie mit Rechts- und Versicherungsfragen auch angemessen umgegangen wird.

Lokale Kooperationen können Lebensqualität sichern

Administrativ sind auf der kommunalen Ebene die Prinzipien von Gewährleistungsstaat und aktivierendem Staat in kommunales Verwaltungshandeln zu übersetzen. Die Kommunaladministration versteht sich also auch als Besteller und Netzwerkmoderator. Sie sucht nach geeigneten Partnern, mit denen sich das Angebot der Daseinsvorsorge sichern lässt. Das können öffentliche und private Betriebe, Körperschaften, Vereine, NGO's und andere zivilgesellschaftliche Gruppierungen sein.

Bei der Kooperation von Kommunen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge geht es nicht um die Auslagerung von Aufgaben zur Kostensenkung, sondern um die Gewinnung zusätzlicher Gestaltungspotenziale. Freiwillige Feuerwehren funktionieren seit eh und je nach dieser Logik. Verbände, Kirchen, Vereine, Genossenschaften können Träger von Einrichtungen der Daseinsvorsorge sein und zur Sicherung der örtlichen Lebensqualität beitragen. Über echte Zielvereinbarungen im Sinne wechselseitiger Zusagen kann die Kooperation abgesichert werden.

Vermutlich gibt es längst viele Städte und Gemeinden, die sich gedanklich auf den Pfad „mehr Selbstverantwortung“ begeben haben, ohne das explizit so zu benennen. Doch sie stoßen auf Hindernisse und Widerstände, wodurch sich die politisch Verantwortlichen als „einsame Kämpfer“ fühlen müssen. Eine stärkere Vernetzung der engagierten Kommunen und eine systematische konzeptionelle Ausarbeitung des Ansatzes „mehr Selbstverantwortung vor Ort“ könnten weiter helfen.

Autor:

Prof. Dr. Jürgen Aring
BFAG Meckenheim
und TU Dortmund
aring@t-online.de
www.bfag-aring.de